

HELSINGIN YLIOPISTO

# Tuottajan vastuu jätteestä ja oikeus jätteeseen

---

Oikeustieteellinen tiedekunta  
Maa, vesi- ja ympäristöoikeus  
Pro gradu -tutkielma  
Liisa-Marie Santakoski  
Ohjaaja: Ari Ekroos  
Toukokuu 2014



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos/Institution– Department
Oikeustieteellinen tiedekunta		
Tekijä/Författare – Author		
Liisa-Marie Santakoski		
Työn nimi / Arbetets titel – Title		
Tuottajan vastuu jätteestä ja oikeus jätteeseen		
Oppiaine /Läroämne – Subject		
Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus		
Työn laji/Arbetets art – Level	Aika/Datum – Month and year	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages
Pro gradu -tutkielma	Toukokuu 2014	XIII + 85
Tiivistelmä/Referat – Abstract		
<p>Tuottajavastuun piiriin kuuluvat jätteet on pitkälti Euroopan unionin lainsäädäntöön nojautuen siirretty julkisilta toimijoilta tuotteiden maahantuojiin ja valmistajien vastuulle. Muutos on osa laajempaa siirtymää perinteisestä piipunpääohjauksesta kohti tuotelähtöistä ympäristöohjausta. Tuottajavastuujärjestelmien on arvioitu pääsääntöisesti toimivan hyvin ja edistävän jätelainsäädännön tavoitteiden mukaisesti jätteiden synnyn ehkäisemistä sisällyttämällä tuotteen koko elinkaarenaikaiset kustannukset tuotteen hintaan. Tuottajavastuun avulla on myös edistetty jätteiden hyödyntämistä materiaalina jätelain etusijajärjestyksen mukaisesti.</p> <p>Tuottajavastuujärjestelmien tehokasta toimintaa on kuitenkin häirinnyt se, että tuottajan jätteeseen liittyvien vastuiden ja oikeuksien ei ole koettu olevan tasapainossa. Jättemateriaalien arvo on noussut muun muassa neitseellisten raaka-aineiden niukkuudesta johtuvan hinnannousun seurauksena, jonka myötä jätealasta on tullut kasvava toimiala, jolla jätteistä kilpaillaan. Tuottajavastuulle perustuvan jätehuollon tehokas toteutuminen edellyttäisi, että tuottajilla olisi vastuunsa kantamiseksi täydet oikeudet vastuulleen kuuluvaan materiaaliin käytöstä poistetun tuotteen viimeisen haltijan luopuessa tuotteesta.</p> <p>Kansallinen jätelainsäädäntö on viime vuosina läpikäynyt perusteellista kokonaisuudistusta. Sen keskeisin säädös, jätelaki (646/2011), tuli uudistettuna voimaan 1.5.2012. Jätelaki sisältää säännökset koskien tuottajavastuujärjestelmien perusrakenteita. Jätelakiä koskevan hallituksen esityksen mukaan tuottajien ensisijainen oikeus jätehuollon järjestämiseen tulisi olla peruslähdekohta. Siksi lain uudistuksen yhteydessä pyrittiin selkeyttämään ja täsmentämään tuottajavastuun piiriin kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseen liittyviä vastuita ja oikeuksia. Aikaisemmin keskeneräiseksi ja vakiintumattomaksi koettua tuottajavastuusäätelyä pyrittiin muutoinkin selkeyttämään uudessa jätelaissa.</p> <p>Lainopillisen tutkielman päätavoitteena on selvittää, onko tuottajalla oikeus vastuulleen kuuluvaan jätteeseen. Tuottajan oikeutta jätteeseen tarkastellaan tutkielmassa suhteessa jätteen haltijaan, muihin jätehuollon toimijoihin ja toisiin tuottajiin. Tuottajan oikeutta jätteeseen lähestytään esineoikeudellisen omistusoikeus -käsitteen ja omaisuusdensuojan rajoittamisen kautta. Tutkimusongelman selvittämiseksi tutkielmassa muodostetaan ensin kokonaiskuva siitä, mihin tuottajan jätehuoltovastuu perustuu, minkälainen on sen sisältö ja laajuus uuden jätelain mukaan ja kehen tuottajavastuu kohdistuu.</p> <p>Uudessa jätelaissa tuottajavastuuta koskevia säännöksiä jäsenneltiin ja muotoiltiin uudelleen, mutta keskeisiltä osin tuottajien velvollisuudet säilyivät ennallaan. Merkittävin muutos vastuiden osalta oli pakkausten siirtäminen kokonaan tuottajavastuun piiriin. Tuottajien oikeutta vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseen parannettiin suhteessa muihin jätehuollon toimijoihin. Yleistä jätteen haltijaan kohdistuvaa luovutusvelvollisuutta ei jätelakiin ehdotuksesta huolimatta sisällytetty. Myös tuottajien keskinäiset oikeudet ovat uudessakin jätelaissa jääneet vaille sääntelyä.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords		
Jätteet, jätehuolto, jätelaki, tuottajavastuu, omistusoikeus, perusoikeudet, omaisuusdensuoja		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited		
Helsingin yliopiston pääkirjasto		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

# SISÄLLYS

<b>Lähteet .....</b>	<b>IV</b>
<b>Lyhenteet .....</b>	<b>XII</b>
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1 Taustaa tutkimusaiheelle .....	1
1.2 Tutkielman tavoite, aiheen rajausta ja rakenne .....	3
1.3 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto .....	4
<b>2 Jätteitä koskeva sääntely .....</b>	<b>7</b>
2.1 Lähtökohdat .....	7
2.2 Ylikansallinen sääntely .....	11
2.2.1 Yleistä .....	11
2.2.2 Jätedirektiivi .....	12
2.3 Kansallinen sääntely .....	13
2.3.1 Jätelainsäädäntö osana ympäristön- ja terveydensuojelua .....	13
2.3.2 Jätelainsäädännön kehitys .....	14
2.3.3 Jätelain tarkoitus ja soveltamisala .....	16
2.3.4 Jätehuollon etusijajärjestys .....	18
2.3.5 Huolehtimis-, selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuudet .....	20
2.3.6 Jätteitä ja jätehuoltoa koskevat yleiset velvollisuudet .....	22
2.3.7 Roskaantuminen .....	24
2.3.8 Jätelain nojalla annetut tuottajavastuuta koskevat asetukset .....	25
2.4 Mitä on jäte .....	28
2.4.1 Jätteen määritelmä .....	28
2.4.2 Sivutuote .....	30
2.4.3 Jätteeksi luokittelun päättymisen .....	31
2.5 Jätelainsäädäntöä ohjaavat periaatteet .....	33

2.5.1	Yleistä.....	33
2.5.2	Aiheuttamisperiaate .....	34
<b>3</b>	<b>Tuottajavastuu jätehuollon sääntelykeinona.....</b>	<b>35</b>
3.1	Vastuu jätehuollon järjestämisestä.....	35
3.1.1	Yleistä.....	35
3.1.2	Jätteen haltijan vastuu.....	36
3.1.3	Kunnan vastuu .....	37
3.1.4	Tuottajavastuu .....	39
3.2	Tuottajavastuun lähtökohdat ja tavoitteet .....	39
3.3	Tuottajavastuun määritelmä.....	41
3.4	Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat .....	42
3.5	Vastuun sisältö .....	45
3.6	Vastuun laajuus.....	47
3.7	Käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanotto ja kuljetus .....	51
3.7.1	Tuottajan velvollisuudet .....	51
3.7.2	Jakelijan velvollisuudet .....	53
3.7.3	Kiinteistön haltijan velvollisuudet.....	55
3.7.4	Jätteen haltijan velvollisuudet .....	55
3.8	Vastuun hoitaminen .....	56
3.8.1	Tuottajarekisteriin hakeutuminen .....	56
3.8.2	Tuottajavastuun siirtäminen tuottajayhteisölle.....	57
3.9	Tuottajayhteisön toiminta .....	58
3.10	Juomapakkaukset .....	60
3.11	Valvonta ja pakkokeinot.....	61
<b>4</b>	<b>Oikeus jätteeseen .....</b>	<b>64</b>
4.1	Jätteen omistusoikeus .....	64
4.1.1	Yleistä.....	64

4.1.2	Omistusoikeus käsitteenä .....	64
4.1.3	Omistusoikeuden sisältö .....	66
4.1.4	Omaisuuksensuoja .....	67
4.1.5	Jätteisiin liittyvät omistusoikeuden rajoitukset .....	71
4.1.6	Määräysvalta jätteeseen .....	73
4.1.7	Jätteen arvon merkitys omaisuuden suojan rajoittamisen kannalta .....	76
4.2	Tuottajan ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto .....	77
4.3	Tuottajan määrällinen oikeus .....	80
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset .....</b>	<b>82</b>

## LÄHTEET

- Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria. WSOY. Helsinki 1989. (Aarnio 1989)
- Ekroos, Marja:* Jätehuoltovastuusta Suomessa ja Euroopan yhteisössä. Helsingin yliopisto. Licensiaatintyö. Helsinki 1993. (Ekroos 1993)
- Environment Directorate, OECD:* The Polluter-Pays Principle: OECD Analyses and Recommendations. OCDE/GD(92)81. Paris 1992. (OECD 1992)
- Eränkö, Leena:* Kuka omistaa jätteen. Ympäristö- ja terveys-lehti 7-8:2008, 39 vsk, s. 14–18. (Eränkö 2008)
- Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYPRO Oy. Helsinki 2011. (Hallberg ym. 2011)
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1991. (Hollo 1991)
- Jääskinen, Niilo:* Euroopan unioni: oikeudelliset perusteet. Talentum. Helsinki 2007. (Jääskinen 2007)
- Kartio, Leena:* Esineoikeuden perusteet. Kauppakaari. Helsinki 2001. (Kartio 2001)
- Kumpula, Anne:* Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2004. (Kumpula 2004)
- Kuusiniemi, Kari; Ekroos, Ari; Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Sanoma Pro. Helsinki 2013. (Kuusiniemi ym. 2013)
- Krämer, Ludwig:* EU Environmental Law. Seventh Edition. Sweet & Maxwell, part of Thomson Reuters (Professional) UK limited. London 2011. (Krämer 2011)
- Lankinen, Antti-Jussi:* Jätesääntelyn kehityksestä – katsaus EU-oikeuden aiheuttamaan muutokseen jätehuoltolaista jätelakiin. Oikeustiede - Jurisprudentia XLIII 2010, s. 131–186. (Lankinen 2010)
- Lindhqvist, Thomas:* Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems. IIIIEE Dissertations 2000:2. Lund University, The International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund 2000. (Lindhqvist 2000)
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Helsinki 2002. (Länsineva 2002)
- Marttinen, Kari & Saastamoinen, Salla:* Yrityksen ympäristövastuut. Kauppakaari Oy. Helsinki 1996. (Marttinen & Saastamoinen 1996)
- Marttinen, Kari; Saastamoinen, Salla & Similä, Jukka:* EU:n ympäristöoikeus ja Suomi. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1994. (Marttinen ym. 1994)

- Maunu, Antti:* Jätettä vai ei? Euroopan unionin laaja jätteen määritelmä kehittyy. Defensor legis 5/2003, s. 916–925. (Maunu 2003)
- Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999. (Määttä 1999)
- Rinne, Tomi:* Jätehuollon ympäristölainsäädännöstä erityisesti Virossa osana Due Diligence -arviointia. Ympäristöjuridiikka 3/2006, s. 39–58. (Rinne 2006)
- Rissanen, Pentti:* Tuottajavastuu jätehuollossa. Yritysjuridiikka 1/2006, s. 75–95. (Rissanen 2006)
- Salo, Heikki T:* Jätehuolto ja siihen liittyvä lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990. (Salo 1990)
- Salo, Heikki & Snellman, Leo:* Jätelainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. 1994 Helsinki. (Salo & Snellman 1994)
- Siltala, Raimo:* Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Helsinki 2003. (Siltala 2003)
- Tepora, Jarno:* Omistuksenpidätyksestä. Varallisuusoikeudellinen tutkimus omistusoikeuden käytöstä vakuus- ja hallinnoimistarkoituksessa omistuksenpidätysehdon muodossa erityisesti rakennustoiminnassa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 165. Helsinki 1984. (Tepora 1984)
- Tepora, Jarno:* Johdatus esineoikeuteen. 2. täydennetty painos. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2006. (Tepora 2006)
- Tojo, Naoko:* Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change - Utopia or Reality? IIIIE Dissertation 2004:2. Lund University, The International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund 2004. (Tojo 2004)
- Vihervuori, Pekka:* Aiheuttamisperiaate. Teoksessa: Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 22. Helsinki 1993. s. 23–40. (Vihervuori 1993)
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001. (Viljanen 2001)
- Zitting, Simo:* Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 43. Helsinki 1951. (Zitting 1951)
- Zitting, Simo & Rautiala, Martti:* Esineoikeuden oppikirja. Yleinen osa. 5. tarkistettu ja täydennetty painos. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy. Helsinki 1982. (Zitting & Rautiala 1982)

## **Painamattomat lähteet**

*Tilastokeskus:* Suomen virallinen tilasto (SVT). Jätetilasto. Helsinki 2012. Saatavilla [www-muodossa: http://www.stat.fi/til/jate/2012/jate\\_2012\\_2013-11-26\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/jate/2012/jate_2012_2013-11-26_tie_001_fi.html). 7.3.2014. (Tilastokeskus 2012a)

*Tilastokeskus:* Tilasto: Ympäristöliiketoiminta. Liitetaulukko 1. Ympäristöliiketoiminta toimialoittain 2012. Helsinki 2012. Saatavilla [www-muodossa: http://www.tilastokeskus.fi/til/ylt/2012/ylt\\_2012\\_2013-12-05\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/ylt/2012/ylt_2012_2013-12-05_tau_001_fi.html). 14.4.2014. (Tilastokeskus 2012b)

*Tilastokeskus:* Suomen virallinen tilasto (SVT). Jätetilasto. Helsinki 2014. Saatavilla [www-muodossa: http://www.stat.fi/til/jate/kas.html](http://www.stat.fi/til/jate/kas.html). 7.3.2014. (Tilastokeskus 2014)

*Ympäristöhallinto:* Kartat ja tilastot. Jätetilasto. Tuottajavastuun tilastot. Pirkanmaan ELY-keskus 2014. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat\\_ja\\_tilastot/Jatetilastot/Tuottajavastuun\\_tilastot](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Jatetilastot/Tuottajavastuun_tilastot). 22.3.2014. (Ympäristöhallinto 2014)

*Ympäristöministeriö:* Uuden jätelain toimivuudesta arvio. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Uuden\\_jatelain\\_toimivuudesta\\_arvio\(29284\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Uuden_jatelain_toimivuudesta_arvio(29284)). 18.5.2014. (Ympäristöministeriö 2014)

## **Virallislähteet**

### **Säädökset**

Eläintautilaki 441/2013.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus SopS 19/1990.

Jäteasetus 1390/1993 (kumottu).

Jätehuoltolaki 673/1978.

Jätelaki 1072/1993 (kumottu).

Jätelaki 646/2011.

Kuluttajaturvallisuuslaki 920/2011.

Laki ajoneuvojen siirtämisestä 828/2008.

Laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta 1037/2004.

Laki eräistä naapuruussuhteista 26/1920.

Laki jätelain muuttamisesta 452/2004.

Laki jätelain muuttamisesta 195/2012.

Laki jätelain muuttamisesta 25/2014.



Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 669/1978.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977.

Laki kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta 115/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009.

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Terveysturvallisuuslaki 763/1994.

Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus SopS 44–45/1992.

Valmisteverotuslaki 1469/1994.

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen maksullisista suoritteista vuonna 2014 3/2014.

Valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmästä 526/2013. (Juomapakkausasetus)

Valtioneuvoston asetus jätteistä 179/2012. (Jäteasetus)

Valtioneuvoston asetus keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä 528/2013. (Keräyspaperiasetus)

Valtioneuvoston asetus käytöstä poistettujen renkaiden erilliskeräyksestä ja hyödyntämisestä 527/2013. (Rengasasetus)

Valtioneuvoston asetus paristoista ja akuista 422/2008. (Paristoasetus)

Valtioneuvoston asetus romuajoneuvoista 581/2004. (Romuajoneuvoasetus)

Valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta 582/2004. (SER-asetus)

Valtioneuvoston maksuperustelaki 150/1992.

Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä 962/1997. (Pakkausasetus)

Ympäristönsuojelulaki 86/2000.

### **Hallituksen esitykset**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta. HE 152/2003 vp. Saatavilla [www-muodossa: http://www.eduskunta.fi/](http://www.eduskunta.fi/). 14.3.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 10.3.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 3.5.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 199/2010 vp. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 2.4.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta. HE 16/2014 vp. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 23.4.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 214/2013 vp. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 2.3.2014.

### **Valtioneuvoston asetustalonnot**

Valtioneuvoston asetustalonnot pakkauksista ja pakkausjätteistä 9.7.2013. Saatavilla www-muodossa: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Ymparistonsuojelun\\_valmisteilla\\_oleva\\_lainsaadanto/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus\(3614\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus(3614).). 25.4.2014. (Pakkausasetustalonnot 2013)

Valtioneuvoston asetustalonnot sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta 22.11.2013. Saatavilla www-muodossa: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Ymparistonsuojelun\\_valmisteilla\\_oleva\\_lainsaadanto/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus\(3614\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus(3614).). 26.4.2014. (SER-asetustalonnot 2013)

Valtioneuvoston asetustalonnot paristoista ja akuista 20.12.2013. Saatavilla www-muodossa: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Ymparistonsuojelun\\_valmisteilla\\_oleva\\_lainsaadanto/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus\(3614\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus(3614).). 20.4.2014. (Paristoasetustalonnot 2013)

### **Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt sekä eduskunnan vastaukset**

EV 360/2010 vp - HE 199/2010 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 18.5.2014.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 10.4.2014.

PeVL 58/2010 vp - HE 199/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 58 hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla www-muodossa: <http://www.eduskunta.fi/>. 22.4.2014.

TaVL 30/2010 vp - HE 199/2010 vp. Talousvaliokunnan lausunto n:o 30 hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.eduskunta.fi/) <http://www.eduskunta.fi/>. 26.4.2014.

YmVM 4/2004 vp - HE 152/2003 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksestä laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.eduskunta.fi/) <http://www.eduskunta.fi/>. 26.4.2014.

YmVM 2/2008 vp — HE 176/2007 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä laiksi jätelain muuttamisesta. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.eduskunta.fi/) <http://www.eduskunta.fi/>. 26.4.2014.

YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 23 hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.eduskunta.fi/) <http://www.eduskunta.fi/>. 22.4.2014.

YmVM 2/2014 vp — HE 16/2014 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.eduskunta.fi/) <http://www.eduskunta.fi/>. 14.5.2014.

## **EU-virallislähteet**

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jätteiden siirrosta, 14.6.2006, (EY) N:o 1013/2006, EUVL L 190, 12.7.2006, s. 1-98.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta, 19.11.2008, 2008/98/EY, EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3-30. (Jätedirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä, 20.12.1994, 94/62/EY, EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10–23. (Pakkausdirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta, 6.9.2006, 2006/66/EY, EUVL L 266, 26.9.2006, s. 1-14. (Paristodirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi romuajoneuvoista, 18.9.2000, 2000/53/EY, EYVL L 269, 21.10.2000 s. 34–43.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta, 27.1.2003, 2002/96/EY, EUVL L 37, 13.2.2003, s. 24–39.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta, 4.7.2012, 2012/19/EU, EUVL L 197, 24.7.2012, s. 38–71. (Uudelleenlaadittu SER-direktiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”, 20.11.2013, N:o 1386/2013/EU, EUVL L 354/171, 28.12.2013. (Seitsemäs ympäristöohjelma)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–390.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

Euroopan yhtenäisasiakirja, EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1–28.

Komission asetus arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin lasimurska lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla, 10.12.2012, (EU) N:o 1179/2012, EUVL L 337, 11.12.2012, s. 31–36.

Komission asetus arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin kupariromu lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla, 25.7.2013, (EU) N:o 715/2013, EUVL L 201, 26.7.2013, s. 14–20.

Komission päätös jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta, 3.5.2000, 2000/532/EY, EYVL L 226, 6.9.2000, s. 3–24.

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhdennetty tuotepolitiikka – Elinkaariajattelu politiikan perustana, 18.6.2003, KOM (2003) 302 lopullinen.

Neuvoston asetus arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin tietyn tyyppiset romumetallit lakkaavat olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla, 31.3.2011, (EU) N:o 333/2011, EUVL L 94, 8.4.2011, s. 2–11.

Neuvoston direktiivi jäteöljyhuollosta, 16.6.1975, 75/439/ETY, EYVL L 194, 25.7.1975, s. 23–25.

Neuvoston direktiivi jätteistä, 15.7.1975, 75/422/ETY, EYVL L 194, 25.7.1975, s. 39–41.

Neuvoston direktiivi jätteistä, 5.4.2006, 2006/12/EY, EUVL L 114, 27.4.2006, s. 9–21.

Neuvoston direktiivi vaarallisista jätteistä, 12.12.1991, 91/689/ETY, EYVL L 377, 31.12.1991, s. 20–27.

## **Ministeriöiden raportteja ja muita tiedoksiantoja**

*Häkkinen, Eevaleena; Merilehto Kirsi & Salmenperä Hanna:* Valtakunnallisen jätesuunnitelman seurannan 2. väliraportti. Ympäristöministeriön raportteja 6/2014. Helsinki 2014. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja\\_RA](http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA). 14.4.2014. (Häkkinen ym. 2014)

*Kauppila, Jussi:* Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä. Ympäristöministeriön raportteja 14/2009. Helsinki 2009. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja\\_RA](http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA). 2.4.2014. (Kauppila 2009)

*Kautto, Petrus; Kauppila, Jussi & Lonkila Kirsi-Marja:* Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 15/2009. Helsinki 2009. Saata-

villa www-muodossa: [http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja\\_RA](http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA). 2.4.2014. (Kautto ym. 2009)

*Kautto, Petrus; Mela, Hanna & Mickwitz, Per:* Materiaalitehokkuuden edistämisen vaikutusten arviointi. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Taustaselvitys osa II. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2006. Helsinki 2006. Saatavilla www-muodossa: <http://www.ymparisto.fi/julkaisut>. 12.5.2014. (Kautto ym. 2006)

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* Valtioneuvoston strategia cleantech -liiketoiminnan edistämisestä. Edita Prima 5/2014. Saatavilla www-muodossa: [http://www.tem.fi/files/39783/TEM\\_valtioneuvoston\\_strategia\\_cleantechliiketoiminnan\\_edistamisesta\\_06052014.pdf](http://www.tem.fi/files/39783/TEM_valtioneuvoston_strategia_cleantechliiketoiminnan_edistamisesta_06052014.pdf). 12.5.2014. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014)

*Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö. Jätelainsäädännön uudistamistarpeita ja -mahdollisuuksia.* Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2006. Helsinki 2006. Saatavilla www-muodossa: [http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja\\_RA](http://www.ym.fi/fi-FI/ajankohtaista/Julkaisut/Raportteja_RA). 4.3.2014. (Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006)

*Ympäristöministeriö:* Lausuntopyyntö luonnoksista hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta ja valtioneuvoston asetukseksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta YM15/400/2013. 22.11.2013. Saatavilla www-muodossa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BF9A12D7D-1B1A-4988-974D-0ABBACF15884%7D/94287>. 9.5.2014. (Ympäristöministeriön lausuntopyyntö YM15/400/2013.)

*Ympäristöministeriö:* Kohti kierrätysyhteiskuntaa Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Edita Prima Oy. Helsinki 2008. Saatavilla www-muodossa: <http://hdl.handle.net/10138/38363>. 9.3.2014. (Ympäristöministeriö 2008)

*Ympäristöministeriö:* Muistio, ehdotus valtioneuvoston asetukseksi käytöstä poistettujen renkaiden erilliskeräyksestä ja hyödyntämisestä, 13.6.2013. Saatavilla www-muodossa: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Ymparistonsuojelun\\_valmisteilla\\_oleva\\_lainsaadanto/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus/Jatealan\\_lainsaadannon\\_kokonaisuudistus\(3614\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus/Jatealan_lainsaadannon_kokonaisuudistus(3614)). 20.4.2014. (Ympäristöministeriö 2013)

*Ympäristöministeriö:* Yhdyskuntajätehuollon vastuu- ja kilpailukysymykset. Työryhmän mietintö. Edita Prima Oy. Helsinki 2005. Saatavilla www-muodossa: <http://www.ymparisto.fi/julkaisut>. 8.5.2014. (Ympäristöministeriön 2005)

## **Oikeustapaukset**

KHO 16.8.2001. T 1863. (Finlex)

KHO 25.11.2002. T 3055. (Finlex)

KHO 4.10.2010. T 2557. (Finlex)

MAO 1.10.2009. 394/08/JH. (Finlex)

## **LYHENTEET**

EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
JäteL	Jätelaki
PL	Suomen perustuslaki
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
VJäteL	Kumottu jätelaki

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa tutkimusaiheelle

Oikeus ja velvollisuus kulkevat käsi kädessä. Näin on kirjoittanut lakimies Leena Eränkö Kuntaliitosta arvioidessaan artikkelissaan kuka omistaa jätteen.<sup>1</sup> Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää, pitääkö edellä lausuttu paikkansa tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätteiden osalta. Tuottajavastuun piiriin kuuluvat jätteet on pitkälti Euroopan unionin (EU)<sup>2</sup> lainsäädäntöön nojautuen siirretty julkisilta toimijoilta tuotteiden maahantuojien ja valmistajien vastuulle. Muutos on osa laajempaa siirtymää perinteisestä piipunpääohjauksesta kohti tuotelähtöistä ympäristöohjausta.<sup>3</sup> Tuottajavastuujärjestelmien on arvioitu pääsääntöisesti toimivan hyvin ja edistävän jätelainsäädännön tavoitteiden mukaisesti jätteiden synnyn ehkäisemistä sisällyttämällä tuotteen koko elinkaarenaikaiset kustannukset tuotteen hintaan. Tuottajavastuun avulla on myös edistetty jätteiden hyödyntämistä materiaalina jätelain etusijajärjestyksen mukaisesti.<sup>4</sup>

Tuottajavastuujärjestelmien tehokasta toimintaa on kuitenkin häirinnyt se, että tuottajan jätteeseen liittyvien vastuiden ja oikeuksien ei ole koettu olevan tasapainossa. Koska tuottajilla ei ole ollut lain turvaamaa oikeutta vastuulleen kuuluvaan jätteeseen, on sitä päätynyt myös sellaisten toimijoiden haltuun, joilla ei ole jätehuollon järjestämisvelvollisuutta, ja jotka eivät ole toimineet yhteistoiminnassa tuottajan kanssa. Nämä muut toimijat ovat keskittyneet niin sanottuun kermankuorintaan, eli vain positiivista raaka-ainearvoa omaavien käytöstä poistettujen tuotteiden keräämiseen sellaisilta aluilta, joissa se on kannattavaa. Tuottajien lain vaatimusten mukaisesti järjestämiin koko maan kattaviin ja investointeja vaativiin keräyspisteiden verkostoihin on näin palautunut enimmäkseen negatiivisen

---

<sup>1</sup> Eränkö 2008, s. 14.

<sup>2</sup> Tässä tutkimuksessa käytetään pääsääntöisesti Lissabonin sopimuksen jälkeisen terminologian mukaisesti termejä unioni (EU) ja unionin oikeus (EU-oikeus) yleiskäsitteinä. Etenkin tutkimuksen alkupuolella sääntelyn kehittymistä kuvattaessa asiayhteys kuitenkin edellyttää viittaamista Euroopan yhteisöön (EY) ja vastaavasti EY-oikeuteen.

<sup>3</sup> Kautto ym. 2006, s. 23.

<sup>4</sup> YmVM 4/2004 vp - HE 152/2003 vp, yleisperustelut tuottajavastuusta ja YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp, yleisperustelut, tuottajavastuu.

arvon omaavaa jätettä.<sup>5</sup> Samalla tuottajien on kuitenkin edellytetty saavuttavan lainsäädännössä asetetut määrälliset keräystavoitteet.<sup>6</sup>

Jättemateriaalien kysyntä on kasvanut niin neitseellisten raaka-aineiden niukkuudesta johtuvan hinnannousun, kuin energian kallistumisen ja ilmastonmuutoksen hillintään liittyvän lainsäädännön lisääntymisen myötä. Jättemateriaalia myös kerätään aikaisempaa enemmän, ja kerätylle jätteelle kehitetään koko ajan tehokkaampia hyödyntämistapoja. Vaikka vain osa jättemateriaalista on sellaisenaan arvokasta, on jätealasta tullut kasvava toimiala, jolla jätteistä kilpaillaan.<sup>7</sup> Jätetestatus ei perustukaan nykyään vain aineen tai esineen taloudelliseen arvoon, vaan ennen kaikkea terveyden- ja ympäristönsuojelun lähtökohdista johtuviin sääntelytarpeisiin.<sup>8</sup> Tuottajavastuulle perustuvan jätehuollon tehokas toteutuminen edellyttää, että tuottajilla olisi vastuunsa kantamiseksi täydet oikeudet vastuulleen kuuluvaan materiaaliin käytöstä poistetun tuotteen viimeisen haltijan luopuessa tuotteesta.<sup>9</sup>

Kansallinen jätelainsäädäntö on viime vuosina läpikäynyt perusteellista kokonaisuudistusta. Sen keskeisin säädös, jätelaki (646/2011, jäljempänä myös JäteL), tuli uudistettuna voimaan 1.5.2012. Jätelaki sisältää säännökset koskien tuottajavastuujärjestelmien perusrakenteita. Jätelain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä ristiriita tuottajien velvollisuuksissa ja oikeuksissa tuotiin esille monessa yhteydessä.<sup>10</sup> Jätelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tuottajien ensisijainen oikeus jätehuollon järjestämiseen tulisi olla peruslähtökohta. Siksi lain uudistuksen yhteydessä pyrittiin selkeyttämään ja täsmentämään tuottajavastuun piiriin kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseen liittyviä vastuita ja oikeuksia.<sup>11</sup> Aikaisemmin keskeneräiseksi ja vakiintumattomaksi koettua tuottajavastuusääntelyä pyrittiin muutoinkin selkeyttämään uudessa jätelaissa.<sup>12</sup> Yleisesti jätelainsäädännön uudistuksella tavoitteena oli turvata toimiva jätehuolto kaikissa olosuhteissa selkiyttämällä jätehuollon vastuunjakoa, täsmentämällä eri toimijoiden velvollisuuksia sekä tehostamalla jätehuollon valvontaa.<sup>13</sup>

---

<sup>5</sup> Ks. YmVM 2/2014 vp — HE 16/2014 vp, s. 2, jossa arvioidaan virallisen tuottajavastuujärjestelmän kautta kulkevan lähes 80 % kaikesta arvoltaan negatiivisesta sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta, mutta vain 15 % arvokkaasta romusta.

<sup>6</sup> HE 199/2010 vp, s. 95.

<sup>7</sup> HE 199/2010 vp, s. 23.

<sup>8</sup> Kauppila 2006, s. 12–13.

<sup>9</sup> YmVM 4/2004 vp - HE 152/2003 vp, yleisperustelut, tuottajavastuu ja kilpailu.

<sup>10</sup> Ks. mm. YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp, yleisperustelut, tuottajavastuu.

<sup>11</sup> HE 199/2010 vp, s. 42.

<sup>12</sup> HE 199/2010 vp, s. 6.

<sup>13</sup> HE 199/2010 vp, s. 1.



## 1.2 Tutkielman tavoite, aiheen rajausta ja rakenne

Tämän tutkielman päätavoitteena on selvittää, onko tuottajalla oikeus vastuulleen kuuluvaa jätteeseen. Tuottajan oikeutta jätteeseen tarkastellaan suhteessa jätteen haltijaan, muihin jätehuollon toimijoihin ja toisiin tuottajiin. Tutkimusongelman selvittämiseksi tutkielmassa muodostetaan ensin kokonaiskuva siitä, mihin tuottajan jätehuoltovastuu perustuu, minkälainen on sen sisältö ja laajuus uuden jätelain mukaan ja kehen tuottajavastuu kohdistuu. Uuden jätelain yleisiä säännöksiä koskien lain tarkoitusta, soveltamisalaa sekä jätteitä ja jätehuollon järjestämistä käsitellään siinä laajuudessa, kuin se on tarpeen tuottajan jätehuoltovastuun, ja toisaalta eri toimijoiden oikeuksien määrittämisessä. Koska jätelain säädännön kokonaisuudistus on vielä kesken erityisesti tuottajavastuusäätelyn osalta, on työssä pyritty tuomaan esille viimeisimpiin lakimuutosehdotuksiin ja tuottajavastuuta koskeviin valtioneuvoston asetusluonnoksiin sisältyvät merkittävimmät muutokset.

Vaikka tutkielman pääpaino on tuottajavastuussa jätehuollon sääntelykeinona, tarkastellaan siinä tuottajavastuuta myös niin sanotussa laajennetussa mielessä siltä osin, kun se auttaa tutkimusongelman taustojen ja laajuuden ymmärtämisessä. Varsinainen tuotesäätely rajataan kuitenkin tutkimuksen ulkopuolelle. Koska tutkielman pääpaino on selvittää tuottajan oikeusasemaan liittyviä kysymyksiä, ei muita jätehuollon sääntelykeinoja käsitellä sen enempää kuin se on tarpeellista sääntelykeinoihin liittyvien keskeisten erojen ja yhtäläisyyksien tunnistamiseksi. Tuottajavastuusäätelyyn sisältyviä kilpailua rajoittavat elementit rajautuvat myös tutkielman ulkopuolelle.

Tuottajavastuuta ja tuottajan oikeutta jätteeseen tarkastellaan erityisesti kansallisesta lainsäädännöstä käsin. Euroopan unionin sääntelyä ei tutkielman aiheen kannalta voida kuitenkaan sivuuttaa, sillä merkittävä osa jätteitä koskevaa, ja erityisesti tuottajavastuuta koskevaa sääntelyä on taustaltaan ylikansallista. EU-lainsäädännön vaikutus uudistetun jätelain ja sen nojalla annettujen tuottajavastuusäätösten sisältöön pyritään tutkielmassa tuomaan esille. Vertailua muiden EU:n jäsenvaltioiden tuottajavastuusäätelyihin ei työn laajuuden puitteissa ollut mahdollista tehdä.

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Ensimmäisessä johdantoluvussa esitellään tutkielman lähtökohdat ja kuvataan aiheen laajempi konteksti. Johdantoluvussa määritellään myös tutkielman tarkoitus rajauksineen ja kuvataan hyödynnetty metodologia. Toisessa pääluvussa pyritään tarjoamaan kokonaiskuva jätteitä koskevasta sääntelystä ja sen tausta-

toista. Pääpaino on tutkielman tarkoituksen mukaisesti jätehuoltoa ja tuottajavastuuta koskevassa sääntelyssä. Kolmannessa pääluvussa syvennyttään tuottajavastuuseen jätehuollon sääntelykeinona. Ensin määritellään tuottajien suhde muihin jätehuoltovastuullisiin, sen jälkeen kuvataan tuottajavastuun tavoitteet, määritelmä ja kartoitetaan sen piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat. Luvussa esitetään myös tuottajan vastuun sisältö, vastuun laajuus ja lainsäädännön tarjoamat keinot hoitaa vastuu. Lopuksi luodaan lyhyt katsaus tuottajavastuun valvontaan ja valvonnan tehosteina toimiviin pakkokeinoihin.

Tutkielman neljäs pääluku pyrkii vastaamaan tutkimuksen pääkysymykseen, eli siihen, minkälainen oikeus tuottajalla on vastuulleen kuuluvaan jätteeseen. Tuottajan oikeutta jätteeseen lähestytään esineoikeudellisen omistusoikeus -käsitteen ja omaisuuden suojan rajoittamisen kautta. Luvussa tuottajan oikeutta jätteeseen peilataan suhteessa jätteen haltijaan, muihin jätehuollon toimijoihin ja muihin tuottajiin. Tutkielman päättävässä johtopäätökset -luvussa tuodaan yhteenvedonomaaisesti tutkielman keskeiset huomiot ja havainnot. Vaikka tutkielman pääpaino on julkisoikeudellisessa jättesääntelyssä, tulee yksityisoikeudellinen näkökulma tarkasteltavaksi erityisesti omistusoikeutta käsittelevässä viidennessä pääluvussa. Omistusoikeuden perustuslaillisen suojan eli omaisuuden suojan osalta tutkielma sivuaa myös valtiosääntöoikeutta. Omistusoikeuden kannalta perusoikeusjärjestelmässä ei ole kiinnostavaa vain omaisuuden suoja, vaan myös esimerkiksi ympäristöperusoikeussäännös.

### **1.3 Metodologiset valinnat ja lähdeaineisto**

Koska kyseessä on voimassa olevan oikeuden selvittäminen tutkielman kohteena olevassa asiassa, on lähestymistapani lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi on voimassaolevaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja sen tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi.<sup>14</sup> Siltala toteaa lainopin metodina käsittävän voimassaolevan oikeuden tulkinnan ja systematisoinnin. Lisäksi se käsittää riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden ja vastaavien muiden oikeudellisten ratkaisunormien arvosidonnaisen punninnan ja keskinäisen tasapainottamisen.<sup>15</sup> Lainopin metodi on siten tiivistetysti ilmaistuna voimassaolevaan oikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen tulkintaa ja systematisointia, sekä oikeusperiaatteiden punnintaa ja tasapainottamista. Voimassaoleva oikeus on Siltalan mukaan määriteltävissä toteutuneeksi

---

<sup>14</sup> Aarnio 1989, s. 48.

<sup>15</sup> Siltala 2003, s. 137–138.

ja toteutettavaksi yhteiskunnalliseksi tosiasiaksi, eli niiden ratkaisustandardien kokonaisuudeksi, jotka tuomioistuimet ja muut institutionaaliset lainsoveltajat ovat tosiasias-  
säksyneet ja tulevat hyväksymään oikeudellisen ratkaisun normatiiviseksi perustaksi. Oikeussubjektin näkökulmasta voimassa olevan oikeus voidaan määritellä niiden oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuudeksi, joille tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat antavat tehokasta oikeussuojaa.<sup>16</sup>

Oikeudellinen tulkinta on tulkinnallisen merkityssisällön antamista institutionaalisista ja ei-institutionaalisista oikeuslähteistä asianmukaisesti johdetuille oikeussäännöille.<sup>17</sup> Systematisointi taas luo ja kehittää sitä käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeudellinen ajattelu tulkinta mukaan lukien toimii.<sup>18</sup> Systematisoinnin avulla voidaan määritellä voimassa olevan oikeuden sääntöjen keskinäisiä suhteita formaalien normikonfliktiratkaisujen ja sisällöllisten pääsääntö/poikkeussääntö -luokitusten yhteydessä. Yleisiä oikeudellisesti hyväksyttyjä konfliktinratkaisunormeja ovat *lex superior derogat legi inferiori*, jonka mukaan normihierarkiassa ylempänä oleva säädös syrjäyttää alemman tasoisen säädöksen ja *lex posterior derogat legi priori*, jolla viitataan siihen, että myöhempi säädös syrjäyttää aiemman säädöksen. Yleiseksi konfliktinratkaisunormiksi on luettavissa myös *lex specialis derogat legi generali*, joka tarkoittaa, että erityislaki syrjäyttää yleislain.<sup>19</sup> Oikeudellinen punninta viittaa riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden ja vastaavien muiden ratkaisustandardien tulkinnallisen merkityssisällön määrittämiseen oikeustositseikaston, oikeusperiaatteiden ja yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden määrittämässä ja rajaamassa tulkintakontekstissa.<sup>20</sup>

Lainoppia olen käyttänyt tutkimusmenetelmänä siksi, että jätteesiin liittyvien vastuu- ja oikeuskysymysten selvittäminen vaatii usean eri voimassaolevan oikeusnormin suhteiden määrittelyä sekä oikeudellista päättelyä. Kuten Aarnio toteaa, kaikki oikeudellisen aineiston systematisointi on lähtökohtaisesti asioiden välisten yhteyksien etsimistä.<sup>21</sup> Tutkielmassani pyrin jätelainsäädäntöön sisältyviä oikeusnormeja tulkitsemalla ja systematisoimalla tarjoamaan kokonaiskuvan toisaalta tuottajavastuusta jätehuollon sääntelykeinona, ja toisaalta omistusoikeuden käyttöä koskevasta ympäristöoikeudellisesta sääntelystä. Tul-

---

<sup>16</sup> Siltala 2003, s. 53.

<sup>17</sup> Siltala 2003, s. 328.

<sup>18</sup> Aarnio 1989, s. 306.

<sup>19</sup> Siltala 2003, s. 906.

<sup>20</sup> Siltala 2003, s. 328.

<sup>21</sup> Aarnio 1989, s. 293.

kinnan lähtökohtana on lainsäädännön kielellisen ilmaisun ohella lainsäädännön historiallinen tarkoitus.<sup>22</sup> Jätelainsäädännön historiallinen kehitys korostuu tutkimuksessa, sillä siinä pyritään tuomaan esille jätelainsäädännössä tapahtuneet muutokset erityisesti tuottajavastuuta koskevien säännösten osalta. Oikeusvertaileva näkökulma jää tutkielman ulkopuolelle. Tutkielmassa on piirteitä myös *de lege ferenda* -tutkimuksesta, siltä osin kuin siinä esitetään miten voimassaoleva lainsäädäntö on muotoutunut, ja miten se mahdollisesti vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen.

Oikeuslähdeoppi rajaa sen lähdeaineiston, josta voimassaolevan oikeuden säännöt, oikeusperiaatteet ja muut vastaavat ratkaisustandardit ovat johdettavissa. Lähdemateriaalina on ensisijaisesti käytetty niin sanotun institutionaalisen oikeuslähdeopin mukaisesti velvoittavia oikeuslähteitä, eli voimassaolevaa jätteitä koskevaa EU-lainsäädäntöä ja kansallista jätelainsäädäntöä, sekä aineen kannalta relevantteja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisuja. Tutkielmassa laajasti hyödynnetyt jätelain uudistamistyön tuottamat lainvalmisteluaineistot ja muut oikeudenkäyttöä yhtenäistävät viranomaispäätökset ovat Siltalan esittämän oikeuslähdeopin mukaan ohjeellisia oikeuslähteitä. Mahdollisiin muihin oikeuslähteisiin lukeutuvat työssä käytetty lainopillinen kirjallisuus, sellaiset EUT:in ratkaisukäytännöstä ilmenevät yleiset oikeusohjeet, joilla ei ole välitöntä sovellettavuutta Suomen oikeudessa, oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset ratkaisuperusteet sekä reaaliset argumentit.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ks. tulkintateorioista tarkemmin mm. Siltala 2003, s. 363.

<sup>23</sup> Siltala 2003, s. 321–323.

## 2 Jätteitä koskeva sääntely

### 2.1 Lähtökohdat

Jätelainsäädännöllä tarkoitetaan yleisesti jätteeksi määriteltyihin aineisiin ja esineisiin liittyvään inhimilliseen toimintaan sovellettavaa säädöskokonaisuutta.<sup>24</sup> Jätettä syntyy tuotteen koko elinkaaren aikana ja kaikilla yhteiskunnan sektoreilla aina kotitalouksista teollisuuteen ja energiantuotantoon. Suomen kokonaisjättemäärä oli vuonna 2011 noin 96,6 miljoonaa tonnia, mikä tekee jokaista suomalaista kohden laskettuna yli 17 000 kiloa. Vuodesta 2004 kasvua on tapahtunut lähes 47 %. Merkittävä osa jätemäärien kasvusta selittyy kaivosjätteen lisääntymisellä, kun uusia kaivoksia on perustettu vastaamaan metallien kasvavaa kysyntää. Eniten jätettä syntyykin kaivostoiminnasta ja rakentamisesta.<sup>25</sup> Yhdyskuntajätettä<sup>26</sup>, jota ovat kotitalouksissa syntyneet jätteet ja tuotannossa, erityisesti palvelu-aloilla, syntyneet kotitalousjätteisiin verrattavat jätteet, syntyi Suomessa vuonna 2012 noin 2,7 miljoonaa tonnia eli noin 500 kiloa per asukas. Syntyneestä yhdyskuntajätteestä lajiteltiin niiden syntypaikoilla kierrätystä tai polttoa varten, eli erilliskerättiin, hieman alle puolet.<sup>27</sup> Tuottajavastuun alaista jätettä syntyy karkeasti arvioiden yli miljoona tonnia vuodessa.<sup>28</sup>

Elintason nousun ja kulutuksen lisääntymisen myötä kasvavat jätemäärät ovat lisänneet tarvetta pyrkiä vaikuttamaan väestön ja elinkeinotoiminnan käyttäytymiseen ja jätemäärien vähentämiseen erilaisin toimenpitein.<sup>29</sup> Alun perin jätteistä säädettiin osana terveydensuojelulainsäädäntöä, joka tähtäsi muun ohella kaupunkien ja maaseudun puhtaanapitoon. Sittemmin yhteiskunnan tarpeita mukaillen jätteitä ja jätehuoltoa koskeva lainsäädäntö on eriytynyt omaksi lainsäädäntökokonaisuudekseen.<sup>30</sup> Jätehuollon järjestämistarvetta ei olekaan enää vuosikymmeniin nähty pelkästään terveydellisenä kysymyksenä, vaan yhä enenemissä määrin ympäristön pilaantumisen torjunnan ohella osana laajempaa materiaali-tehokkuutta. Teollisen tuotannon raaka-aineiden väheneminen on ihmisten elinympäristön laadun huononemisen rinnalla nostanut jätehuollon järkevän hoitamisen ja ympäristön pi-

<sup>24</sup> Valtakunnallisen jätasuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 9.

<sup>25</sup> Häkkinen ym. 2014, s. 72.

<sup>26</sup> Tilastokeskus 2014.

<sup>27</sup> Tilastokeskus 2012a. Syntyneen yhdyskuntajätteen määrä vastaa EU:n keskiarvoa, joka on noin 503 kg yhdyskuntajätettä / asukas. Ks. tarkemmin seitsemäs ympäristöalan toimintaohjelma, liite kohta 39.

<sup>28</sup> Ympäristöhallinto 2014. Tuottajavastuuta valvova viranomainen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Pirkanmaan ELY-keskus) kokoaa tiedot tuottajavastuun piiriin kuuluvista tuotteista ja niistä syntyvistä jätteistä. Tilastoidut määrät kattavat vain tuottajavastuujärjestelmien kautta kerätyt jätemäärät.

<sup>29</sup> Salo 1990, s. 13.

<sup>30</sup> Valtakunnallisen jätasuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 9.

laantumisen ehkäisemisen yhteiskunnan keskeisiksi kysymyksiksi.<sup>31</sup> Materiaalitehokkuuden ja hyötykäytön näkökulmasta jätteen voidaankin sanoa olevan vain väärässä paikassa olevaa raaka-ainetta.<sup>32</sup>

Jätteisiin liittyvä sääntely on lisääntynyt ja yksityiskohtaistunut merkittävästi ylikansallisen lainsäädännön, ennen kaikkea EU:n sääntelyn vaikutuksesta. Yksi EU:n keskeisistä tavoitteista on kestävä kehitys, jolla pyritään ihmiskunnan nykyisten tarpeiden tyydyttämiseen vaarantamatta tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitun toisinnon<sup>33</sup> (SEU) 3 artiklaan sisällytetty kestävä kehityksen tavoite ohjaa muun ohella tuotteiden elinkaariajatteluun, eli siihen miten tuotteen ympäristövaikutukset otetaan huomioon aina raaka-aineen hankinnasta tuotteen käytöstä poistamiseen asti.<sup>34</sup> Elinkaariajattelun mukaisesti EU:n jätepoliittiset ratkaisut ovat pyrkineet ulottamaan ympäristönsuojelua koskevaa päätöksentekoa yhä enemmän tuotteisiin, mistä laajennettu tuottajavastuu on yksi esimerkki.<sup>35</sup>

Jätteitä koskevan sääntelyn lisääntyminen ja luonnonvarojen niukkuus muuttavat myös teollisuuden toimintaympäristöä. Jätehuoltoon liittyvän ja uutta ympäristöteknologiaa hyödyntävän ympäristöliiketoiminnan taloudellinen arvo kasvaa jatkuvasti. Tilastokeskuksen mukaan jätehuoltoon liittyvien toimialojen ympäristöliiketoiminnan liikevaihto oli Suomessa vuonna 2012 1,6 miljardia euroa ja alalla toimivat yritykset työllistivät noin 4 130 henkilöä.<sup>36</sup> Hallituksen tavoitteena on kasvattaa niin kutsutun cleantech -liiketoiminnan, jolla tarkoitetaan luonnonvarojen kestäväää käyttöä edistäviä ja päästöjä vähentäviä tuotteita, palveluita ja prosesseja, liikevaihto 50 miljardiin euroon vuoteen 2020 mennessä. Cleantech -liiketoiminta onkin nostettu yhdeksi Suomen elinkeinopolitiikan painopistealueeksi.<sup>37</sup>

Jätelainsäädäntö on keskeinen jätepolitiikan väline.<sup>38</sup> Suomen jätepoliittiset linjaukset noudattavat EU:n ympäristö- ja jätepolitiikan päätavoitteita, joissa jätteitä ja jätehuoltoa kos-

---

<sup>31</sup> Salo 1990, s. 13.

<sup>32</sup> Kauppila 2009, s. 12.

<sup>33</sup> EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–390.

<sup>34</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 84–85.

<sup>35</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 7.

<sup>36</sup> Tilastokeskus 2012b. EU-tasolla on arvioitu, että jos unionin jätelainsäädäntö pantaisiin täysimääräisenä kaikissa jäsenmaissa täytäntöön, voisi jätehuolto- ja kierrätysalan liikevaihto jäsenmaissa nousta yhteensä jopa 42 miljardiin euroon, ja se saattaisi työllistää yli 400 000 ihmistä vuoteen 2020 mennessä. Ks. seitsemäs ympäristöalan toimintaohjelma, liite, kohta 40 (alaviite).

<sup>37</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, s. 2.

<sup>38</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 12.

kevat kysymykset ovat olleet pinnalla jo pitkään. Vaikka Euroopan yhteisöjen perustamis-sopimus ei alun alkaen sisältänyt ympäristöä koskevaa sääntelyä, sai ympäristön suojelun tarve tukea jo yhteisön ensimmäisessä ympäristöalaa koskevassa toimintaohjelmassa. Kas-vaneen ympäristötietoisuuden ja YK:n vuoden 1972 Tukholmassa pidetyn ympäristökonfe-renssin pohjalta kehittyneeseen ensimmäiseen ympäristöalaa koskevaan toimintaohjelmaan kiteytyvät kysymykset siitä, mitä jätteitä koskevia kysymyksiä voitaisiin ratkaista yhteisön tasolla, ja miltä osin jätelainsäädäntöä pitäisi harmonisoida.<sup>39</sup> Ympäristöalaa koskevat toi-mintaohjelmat eli ympäristöohjelmat ovat olleet merkittävässä roolissa EU:n ympäristöpo-litiikan kehittämisessä.<sup>40</sup> Vaikka ohjelmat eivät oikeudellisesti sido jäsenvaltioita, kuvaavat ne yhteisesti sovittuja toimintaperiaatteita, ja vaikuttavat siten sekä unionin harmonisoin-tisääntelyyn, että välittömästi jäsenvaltioiden toimintatapoihin.<sup>41</sup>

Järjestyksessä seitsemäs ympäristöohjelma annettiin marraskuussa 2013 Euroopan parla-mentin ja neuvoston päätöksellä vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”<sup>42</sup>. Vuoteen 2020 asti ulot-tuvan seitsemännen ympäristöohjelman päätavoitteiksi on asetettu sen 2 artiklan 1 kohdas-sa unionin luonnon pääoman suojeleminen, säilyttäminen ja parantaminen, unionin muut-taminen resurssitehokkaaksi, vihreäksi ja kilpailukykyiseksi vähähiiliseksi taloudeksi, sekä unionin kansalaisten suojeleminen terveyteen ja hyvinvointiin liittyviltä ympäristöriskeiltä. Jätteiden osalta seitsemännessä ympäristöohjelmassa painotetaan erityisesti jätteen käyttöä resurssina, mikä ohjelman mukaan edellyttää kattavan, tiukkaan jättehierarchyaan perustu-van, ja erityyppiset jätteet huomioivan unionin lainsäädännön täysimääräistä täytäntöönpa-nemista. Tuottajavastuulla pyritään ohjelman mukaan edesauttamaan jättehierarchyan teho-kasta toteutumista, sekä minimoimaan vaarallisten jätteiden aiheuttamia ympäristö- ja ter-veyshaittoja.<sup>43</sup>

Jätteitä ja jätehuoltoa koskeva suunnittelu on EU:n jätepolitiikan yksi keskeisiä ohjauskei-noja.<sup>44</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä jätteistä ja tiettyjen direktiivien

---

<sup>39</sup> Mm. Krämer 2011, s. 329 ja Kuusiniemi ym. 2013, s. 256.

<sup>40</sup> Marttinen ym. 1994, s. 22.

<sup>41</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 256. Tosin Marttisen ym. (1994, s. 23, alav. 7) ovat todenneet, että ohjelmat voi-taisiin katsoa heikosti sitoviksi oikeuslähteiksi ja ne voitaisiin ottaa huomioon yksittäisten normien tulkinnas-sa.

<sup>42</sup> 20.11.2013, N:o 1386/2013/EU, EUVL L 354/171, 28.12.2013.

<sup>43</sup> Seitsemäs ympäristöohjelma, liite kohta 40.

<sup>44</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1603.

kumoamisesta, 19.11.2008, 2008/98/EY<sup>45</sup>, (jäljempänä jätedirektiivi), edellytetäänkin jäsenvaltioiden laativan jätesuunnitelmia jätteen synnyn ehkäisemiksi (28–30 artiklat). Jätelakiin jätesuunnitelmien laatimisvelvoitteet on kirjattu sen 10 lukuun. Jätelain 10 luku sisältää säännökset valtakunnallisesta ja alueellisesta jätesuunnitelmasta sekä kunnan jätehuoltomääräyksistä ja jäteneuvonnasta. Voimassaolevan valtakunnallisen jätesuunnitelman, ”Kohti kierrätysyhteiskuntaa”, valtioneuvosto hyväksyi 10.4.2008. Suunnitelma on voimassa vuoteen 31.12.2016 asti, tai siihen asti, kun seuraava uusi jätesuunnitelma tulee voimaan. Suunnitelmassa esitetyn jätapolitiikan yleisenä tavoitteena on jätteistä aiheutuviin haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten vähentäminen, mikä pyritään toteuttamaan ehkäisemällä jätteen syntymistä, edistämällä jätteiden uudelleenkäyttöä, biologista hyödyntämistä ja materiaalikierrätystä sekä kierrätykseen soveltumattoman jätteen energiahyödyntämistä, sekä turvaamalla jätteiden haitaton käsittely ja loppusijoittaminen.<sup>46</sup>

Määrällisiksi tavoitteiksi on asetettu yhdyskuntajätteen määrän kääntäminen laskuun vuoteen 2016 mennessä ja 50 % materiaalikierrätysasteen saavuttaminen yhdyskuntajätteelle. Loppusijoitettavaksi kaatopaikoille saisi päätyä vain 20 % jätteistä eli 30 % pitäisi hyödyntää energiana.<sup>47</sup> Maaliskuussa 2014 julkaistussa valtakunnallisen jätesuunnitelman toisessa väliarviointiraportissa todetaan, että moni jätesuunnitelmassa mainituista tavoitteista jäänee saavuttamatta. Esimerkiksi yhdyskuntajättemäärä on laskutavoitteesta huolimatta kasvanut vuodesta 2000 vuoteen 2011 lähes 6 prosenttia ja materiaalihyödyntämiselle asetetusta tavoitteesta on saavutettu vasta noin kaksi kolmasosaa. Yhdyskuntajätteen energianhyödyntämiselle asetetut tavoitteet sen sijaan on ylitetty jo etuajassa ja kaatopaikka-asetuksen myötä Suomeen on rakenteilla kattava jätteenpolttoverkosto. Raportissa tuodaankin esiin huoli kierrätyskelpoisen jätteen päätymisestä yhä useammin jätteen polttoon, jolloin materiaalihyödyntämistavoite on entistä vaikeampi saavuttaa. Pakkausjätteen uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevilla sääntelymuutoksilla, muun muassa pakkausten siirtämisellä kokonaan tuottajavastuun piiriin, pyritään osaltaan edistämään kierrätyskelpoisen jätteen ohjaamista kierrätykseen polton sijasta.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3-30.

<sup>46</sup> Ympäristöministeriö 2008, s. 9-28.

<sup>47</sup> Ympäristöministeriö 2008, mp.

<sup>48</sup> Häkkinen ym. 2014, s. 74.



## 2.2 Ylikansallinen sääntely

### 2.2.1 Yleistä

Merkittävä osa kansallisesta ympäristölainsäädännöstä ja sitä soveltavasta päätöksenteosta perustuu EU-oikeuteen. Ympäristöä koskevissa asioissa EU:lla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta. Jaetun toimivallan aloilla EU voi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimia ainoastaan, jos asetettuja tavoitteita ei voida niiden laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa ilman unionin toimenpiteitä.<sup>49</sup> Euroopan unionin jäsenyyden myötä EU-oikeus on saanut etusijan myös Suomessa kansalliseen oikeuteen nähden, ja kansallisen tuomioistuimen on sovellettava ristiriitatilanteessa unionioikeutta siihen nähden ristiriitaisen kansallisen sääntelyn sijasta.<sup>50</sup>

Ympäristöä koskevat artikkelit sisällytettiin EU:n primäärioikeuteen ensimmäistä kertaa Euroopan yhteisasiakirjan<sup>51</sup> myötä, sitä ennen ympäristöä koskevia säädöksiä oli annettu EU:ssa yhteismarkkinaharmonisointia koskevan artiklan nojalla (nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitun toisinnon<sup>52</sup> 115 artikla) sekä täydentävää toimivaltaa koskevan artiklan (nykyisin SEUT 352) nojalla. Nykyisin ympäristöpolitiikkaa koskevat säännökset sisältyvät SEUT 191–193 artikloihin. SEUT 191 artiklassa määritellään unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet, joita ovat ympäristönsuojelu, terveydensuojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö sekä kansainvälisen tason toimenpiteet. SEUT 192 sisältää varsinaisen säädösperustan, jonka nojalla voidaan päättää ympäristöpolitiikan toteuttamiseksi tarvittavista toimista. SEUT 193 artiklan mukaan unionin toteuttamat toimenpiteet eivät estä jäsenvaltioita pitämässä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suoja-toimenpiteitä, kunhan ne ovat sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Ympäristöä koskevia normeja voidaan lisäksi antaa sisämarkkinaharmonisointia koskevan SEUT 114 artiklan nojalla, jossa määrätään lainsäädännön lähentämisestä sisämarkkinoita koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi.<sup>53</sup>

Jäsenvaltioita välittömästi ilman erillisiä täytäntöönpanotoimia sitovat asetukset ja tuloksen suhteen jäsenvaltioita velvoittavat erillistä implementointia vaativat direktiivit ovat yleisimmät EU:n johdetun ympäristöoikeuden normityypit. Monilla ympäristösektoreilla on

---

<sup>49</sup> Jääskinen 2007, s. 280–282.

<sup>50</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 259.

<sup>51</sup> EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1–28.

<sup>52</sup> EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390

<sup>53</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 256–258.

säätelylohkon perusteista säädetty puitedirektiivillä, jonka vaatimuksia on edelleen täsmennetty tytärdirektiiveillä. Osa EU:n antamista säädöksistä on annettu kansainvälisten sopimusten täytäntöön panemiseksi, kuten esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jätteiden siirrosta, 14.6.2006, (EY) N:o 1013/2006<sup>54</sup> jolla on pantu täytäntöön Baselin yleissopimus (SopS 45/1992, jäljempänä Baselin sopimus) vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen ja vaarallisten jätteiden käsittelyn tarkastamisesta.<sup>55</sup> Useista tuottajavastuun piiriin kuuluvista tuotteista on annettu tuotekohtaisia direktiivejä, jotka on lueteltu lukuun 2.3.6 sisältyvässä taulukossa 1.

### 2.2.2 Jätedirektiivi

EU:n jätteitä koskeva perussäädös on vuonna 2008 SEUT 192 nojalla annettu jätedirektiivi, jolla kumottiin neuvoston direktiivi jäteöljyhuollosta, 16.6.1975, 75/439/ETY<sup>56</sup>, neuvoston direktiivi vaarallisista jätteistä, 12.12.1991, 91/689/ETY<sup>57</sup> ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä, 5.4.2006, 2006/12/EY<sup>58</sup>. Jätedirektiivi on edeltäjänsä tapaan puitedirektiivi, ja muun muassa sen sisältämään jätteen määritelmään viitataan useissa muissa EU-säädöksissä.<sup>59</sup> Direktiivin 1 artiklan mukaisesti direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joilla ”suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta.”

Jätedirektiivi pyrkii yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden jätepolitiikkaa muun muassa täsmennetyillä määritelmillä (artiklat, 3, 5 ja 6). Erityisesti jätteen määritelmää on tarkennettu jätedirektiivissä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksumien linjausten perusteella.<sup>60</sup> Direktiiviin on kirjattu myös jätteiden määrän vähentämiseen tähtäävä viisiportainen jätehierarkia (artikla 4). Jäsenvaltioiden edellytetään edistävän jätteen kierrätystä niin, että syntyvästä paperi- metalli-, muovi- ja lasijätteestä kierrätettäisiin vuonna 2020 vähintään puolet ja rakennus- ja purkujätteestä vähintään 70 prosenttia (artikla 11). Jätehuollon järjestämiseksi ja jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi jäsenvaltiot velvoitetaan

<sup>54</sup> EUVL L 190, 12.7.2006, s. 1–98.

<sup>55</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 259–270.

<sup>56</sup> EYVL L 194, 25.7.1975, s. 23–25.

<sup>57</sup> EYVL L 377, 31.12.1991, s. 20–27.

<sup>58</sup> EUVL L 114, 27.4.2006, s. 9–21.

<sup>59</sup> Krämer 2011, s. 341.

<sup>60</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 281.

laatimaan ja toimeenpanemaan tätä koskevia ohjelmia (artiklat 28–33). Tuottajavastuun osalta direktiivissä esitetään käsite ”laajennettu tuottajavastuu” (8 artikla), ja toistetaan aiheuttamisperiaate jätehuollon kustannusten osalta (artikla 14).

## **2.3 Kansallinen sääntely**

### **2.3.1 Jätelainsäädäntö osana ympäristön- ja terveydensuojelua**

Vaikka jätelainsäädännön perustehtäväksi mielletään jätehuollon operatiivinen järjestäminen, sisältää se merkittävästi myös ympäristön- ja terveydensuojeluun tähtäävää sääntelyä.<sup>61</sup> Jätteistä aiheutuvien haittojen sääntelyä koskeva ympäristöoikeuden osa-alue lue- taankin muiden ympäristön pilaamisen torjuntaa koskevien osa-alueiden kanssa osaksi ympäristönsuojelua.<sup>62</sup> Jätesääntelyn sijoittaminen ympäristönsuojelua koskevan normiston piiriin ei vain kansallinen traditio, vaan myös jätedirektiivi sisältää paljon ympäristönsuo- jeluun tähtäävää sääntelyä.<sup>63</sup>

Keskeinen ympäristönsuojelua koskeva kansallinen säädös on ympäristönsuojelulaki (86/2000)<sup>64</sup>, jonka tavoitteet määritellään sen 1 §:ssä. Ympäristön pilaantumisen ehkäise- misen ja muiden tavoitteiden lisäksi lain tavoitteena on sen 1 §:n 3 kohdan mukaan ehkäis- tä jätteiden syntyä ja jätteistä aiheutuvia suoranaisia haittoja ympäristölle. Ympäristönsuo- jelulakia sovelletaan sen 2.1 §:n mukaan ympäristön pilaantumista aiheuttavaan toimin- taan, kuten esimerkiksi jätteiden käsittelylaitosten aiheuttamaan pilaantumiseen. Lisäksi sitä sovelletaan pilaantumisriskistä riippumatta toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jät- teen käsittelyyn.<sup>65</sup> Ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä käsitelläänkin näin ol- len myös jätelain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan ympäristölupa. Ympäristönsuojelu- lakia sovelletaan jätelain kanssa rinnakkain ja sen jätteiden syntymisen ehkäisemistä kos- keva tavoite vastaa jätelain tavoitteita.<sup>66</sup>

Terveydensuojelulaki (763/1994) on terveydensuojelua koskeva yleislaki, jonka tarkoituk- sena on sen 1 §:n mukaan väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä

---

<sup>61</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 16.

<sup>62</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 63.

<sup>63</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 18.

<sup>64</sup> Hallitus on 19.12.2013 antanut esityksen eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristönsuo- jelulaki. Esityksen mukaisesti uudistuksella mm. ajanmukaistetaan ympäristönsuojelulaki vastaamaan EU:n lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston di- rektiivi 2010/75/EU.

<sup>65</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 282.

<sup>66</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1327.

terveyshaittaa aiheuttavien elinympäristössä esiintyvien tekijöiden ennalta ehkäisy, vähentäminen ja poistaminen. Lain 2 §:ssä määritellyt yleiset periaatteet soveltuvat myös jätteitä ja jätehuoltoa koskevien toimintojen järjestämiseen ja harjoittamiseen. Lisäksi lain 6 luku sisältää erityiset jätteisiin ja jätevesiin sisältyvät vaatimukset. Terveystensuojelulain 6:22 §:n yleisten vaatimusten mukaan ”jätteiden säilyttäminen, kerääminen, kuljettaminen, käsittely ja hyödyntäminen sekä jäteveden johtaminen ja puhdistus on tehtävä niin, ettei siitä aiheudu terveyshaittaa.” Terveystensuojelulakia sovelletaan ympäristönsuojelulain tavoin rinnakkain jätelain kanssa.<sup>67</sup>

### 2.3.2 Jätelainsäädännön kehitys

Kuten aiemmin luvussa 2.1 todettiin, on kansallinen jätteitä koskeva sääntely ollut alun perin osa terveystensuojelulainsäädäntöä. Ensimmäinen säädös, jonka soveltaminen oli pääosin sidottu laissa olleeseen jätteen määritelmään, oli jätehuoltolaki (673/1978). Jätehuoltolakiin sisällytettiin jätehuoltoa koskevat yleiset säännökset, mutta myös terveydenhoitolakiin jätettiin edelleen eräitä jätehuoltoa koskevia säännöksiä. Merkittävä muutos oli jätehuoltolain 2 §:ään kirjattu jätehuollon päätavoite, jonka mukaan jätehuolto oli mahdollisuuksien mukaan hoidettava niin, ettei jätteistä aiheudu haittaa ympäristölle. Lisäksi edellytettiin, että jätteet voitaisiin mahdollisimman tarkoin käyttää uudelleen tai muuten hyödyksi.<sup>68</sup> Jätteen määrän vähentämisestä ei vielä säädetty.

Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen vuonna 1994 jätteisiin liittyvä sääntely oli tarpeen yhdenmukaistaa Euroopan yhteisön (EY) säännösten kanssa. Syntyi jätelaki (1072/1993, jäljempänä kumottu jätelaki tai VJäteL), joka korvasi jätehuoltolain. Kumotun jätelain keskeisimmiksi periaateiksi ja tavoitteiksi määriteltiin kansainvälisesti hyväksyttyjen yleisperiaatteiden mukaisesti sen 1 §:ssä luonnonvarojen järkevä käyttö ja kestävä kehitys. Lain 2 §:ään kirjattua soveltamisalaa laajennettiin verrattuna jätehuoltolakiin sisällyttämällä siihen kansainvälisten periaatteiden mukaisesti jätteen syntymisen ehkäiseminen ja sen määrän ja haitallisuuden vähentäminen.<sup>69</sup>

Tuottajavastuuta koskevat säännökset lisättiin kumottuun jätelakiin 1.9.2004 voimaantulleella lailla jätelain muuttamisesta (452/2004). Lakimuutosta ennen eräiden tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden tuottajavastuusta oli säädetty kumotun jätelain nojalla annetuil-

<sup>67</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 19–20.

<sup>68</sup> Salo 1990, s. 32–33.

<sup>69</sup> Salo & Snellman 1994, s. 10–12.

la valtioneuvoston päätöksillä.<sup>70</sup> Lakimuutosta perusteltiin lakia koskeneessa hallituksen esityksessä sillä, että perustuslain (731/1999, jäljempänä myös PL) 80 §:n 1 momentin mukaisesti yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla. Ennen lakimuutosta voimassa ollut jätelaki ja sen asetuksenantovaltuutuksen nojalla annetut päätökset eivät täyttäneet tuottajavastuusäännösten osalta tätä perustuslain vaatimusta.<sup>71</sup>

Kumottu jätelaki korvattiin jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä uudella jätelailla (646/2011<sup>72</sup>), joka pääosin tuli voimaan 1.5.2012. Jätelain tuottajavastuuta koskevat säännösten tuli astua voimaan lain 152 §:ään sisältyvien siirtymäsäännösten mukaisesti porrastetusti vuoden tai kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta, eli 1.5.2013 tai 1.5.2014. Kahden vuoden siirtymäaika koskee 1.5.2012 voimaanastuneen jätelain muuttamisesta annetun lain (195/2012) mukaisesti muita kuin juomapakkauksia. Siirtymäsäännöksiä on kuitenkin muutettu vielä lailla jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta (25/2014), jonka mukaan tuottajavastuuta koskevaa 6 lukua sovelletaan muihin kuin juomapakkauksiin vasta 1.5.2015 alkaen. Lakimuutoksessa pidennettiin lisäksi pakkaustuottajien velvollisuutta järjestää käytöstä poistettujen pakkausten keräyspaikat 1.1.2016 saakka. Uusien säännösten voimaan astumiseen asti sovelletaan JäteL 152 §:n 2 momentin mukaisesti kumotun jätelain säännöksiä. Hallitus on keväällä 2014 antanut esityksen eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 16/2014 vp), jolla jätelakia ehdotetaan muutettavaksi sähkö- ja elektroniikkaromusta annetun uudelleenlaaditun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (4.7.2012, 2012/19/EU, jäljempänä uudelleenlaadittu SER-direktiivi)<sup>73</sup> täytäntöönpanemiseksi.

Jätelainsäädännön uudistamisen keskeisin syy oli jätedirektiivi, joka tuli panna täytäntöön jäsenmaissa 12.12.2010 mennessä. Uudistuksessa jätealaa koskeva lainsäädäntö oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitus ajanmukaistaa huomioon ottaen jätedirektiivin säännösten ohella Euroopan unionin ja Suomen jätepolitiikan nykyiset painotukset, muuttunut toimintaympäristö sekä perustuslain säännökset.<sup>74</sup> Aikaisempi jätessäätely oli myös erityisesti lisääntyneiden jätelajikohtaisten direktiivien vaikutuksesta hajautunut, minkä vuoksi

---

<sup>70</sup> Valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995), valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997) ja valtioneuvoston päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998).

<sup>71</sup> HE 152/2003 vp, s. 9-10. Ks. myös PeVL 1/2004 vp - HE 152/2003 vp.

<sup>72</sup> Ks. HE 199/2010 vp ja YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp.

<sup>73</sup> EUVL L 197, 24.7.2012, s. 38-71.

<sup>74</sup> HE 199/2010 vp, s. 1.

lainsäädäntöä oli tarpeen yhtenäistää ja selkeyttää.<sup>75</sup> Merkittävin periaatteellinen lisäys oli jätedirektiivin mukaisen jätehuollon etusijajärjestyksen kirjaaminen lakiin. Uudistuksen yhteydessä pyrittiin myös selventämään jätehuollon vastuunjakoa, täsmentämään eri toimijoiden velvollisuuksia, sekä tehostamaan jätehuollon valvontaa. Tuottajavastuun osalta merkittävin muutos oli pakkausjätteiden tuottajavastuuta koskevien säännösten yhdenmukaistaminen muita tuottajavastuujärjestelmään kuuluvia tuotteita koskevan sääntelyn kanssa.<sup>76</sup>

Jätelain uudistuksen yhteydessä tehtiin tarvittavat muutokset ympäristönsuojelulakiin ja lähinnä tekniset muutokset eräisiin muihin lakeihin. Lisäksi kaikki asetustasoiset säädökset on tarkoitus uudistaa jätelain mukaisiksi. Voimassaoleva kansallinen jätelainsäädäntö koostuu tällä hetkellä jätelain ja ympäristönsuojelulain ohella yli kahdestakymmenestä jätelain nojalla annetusta valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksesta ja päätöksestä, sekä muutamasta sellaisenaan sovellettavasta Euroopan unionin asetuksesta. Merkittävä osa jätteitä koskevasta lainsäädännöstä liittyy EU-sääntelyn voimaansaattamiseen, mutta osin kansallinen sääntely on EU:n sääntelyä kattavampaa ja tiukempaa.<sup>77</sup> Jätelain kanssa samaan aikaan voimaantullut valtioneuvoston asetus jätteistä (179/2012) sisältää jätelakia täsmentävät säännökset muun muassa jätehuollon järjestämistä koskevista yleisistä vaatimuksista, jätelain mukaisista ilmoitus ja hyväksymismenettelyistä sekä jätteen ja vaarallisen jätteen luokittelusta.

Tuottajavastuuta koskevat säännökset sisältyvät jätelakiin ja sitä täydentäviin jätelajikohtaisiin valtioneuvoston asetuksiin, jotka on esitelty jäljempänä luvussa 2.3.8. Tuottajavastuun viranomaisille maksettavista maksuista säädetään erikseen valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen maksullisista suoritteista vuonna 2014 (3/2014).

### **2.3.3 Jätelain tarkoitus ja soveltamisala**

JäteL 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta,

---

<sup>75</sup> YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp. Ks. myös YmVM 10/2006 vp - HE 257/2006 vp, jossa ympäristövaliokunta jo toi esiin tarpeen uudistaa jätėsäätely kokonaisuudessaan.

<sup>76</sup> HE 199/2010 vp, s. 1.

<sup>77</sup> HE 199/2010 vp, s. 6.

edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista”.<sup>78</sup> Säännös vastaa pääosin sisällöltään kumotun jätelain tavoitetta ja jätedirektiivin 1 artiklassa säädettyä jätedirektiivin kohdetta ja soveltamisalaa. Uusia tavoitteita ovat roskaantumisen ehkäiseminen ja toimivan jätehuollon varmistaminen. Jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä on lisäksi tarkennettu sitä, mitä jätehuollosta aiheutuvalla vaaralla ja haitalla terveydelle ja ympäristölle tarkoitetaan. Esityksen mukaan niillä tarkoitetaan sekä jätehuollon paikallisesti tai alueellisesti aiheuttamaa pilaantumista, että niiden laajalaisempia vaikutuksia muun muassa ilmastonmuutokseen ja otsonikerroksen heikentymiseen. JäteL 1 §:ssä mainitut tavoitteet koskevat myös lain 6 luvun mukaisia tuottajavastuujärjestelmiä, eikä tuottajavastuuta koskevista tavoitteista säädetä enää kumotun jätelain tapaan erikseen.<sup>79</sup>

JäteL 2.1 §:ään sisältyvän soveltamisalan mukaan lakia sovelletaan ”jätteeseen, jätehuoltoon ja roskaantumiseen sekä tuotteisiin ja toimintaan, joista syntyy jätettä”. Lain soveltamisala on keskeisiltä osin samanlainen kuin kumotussa jätelaissa. Soveltamisalaa täsmennetään vielä 2.3 §:n informatiivisella säännöksellä, jonka mukaan ”jätteestä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään lisäksi ympäristönsuojelulaissa ja jätteestä aiheutuvien terveyshaittojen ehkäisemisestä lisäksi terveydensuojelulaissa (763/1994)”.

Soveltamisalaan on tehty eräitä poikkeuksia jätelain 3 §:ssä jätedirektiivin 2 artiklan perusteella. Rajausten perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty muun muassa ilmaan johdettavat päästöt, jätevesi siltä osin kuin siitä säädetään muualla laissa, räjähteet, ydinjätteet ja eläimistä saatavat sivutuotteet. Jätelajikohtaisten rajausten lisäksi lain 4.1 §:ssä on rajattu lain soveltamisen ulkopuolelle sellainen puolustusvoimien toiminta, jossa lain soveltaminen vaarantaisi valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden. Lakia ei myöskään sovelleta erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitettuihin eikä valtakunnan keskeisten turvallisuusetujen valvontaan liittyviin tuotteisiin.<sup>80</sup> JäteL 4.2 §:ssä kuitenkin säädetään, että soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä toiminnassa ja tuotteissa on otettava huomi-

---

<sup>78</sup> Ks. kuitenkin HE 199/2010 vp, s. 53, jossa todetaan, että jätessäätelyllä ei merkittävästi voida vaikuttaa jätteen määrään. Voimistuvan elinkaariajattelun myötä jätteitä koskeva sääntely kuitenkin laajenee koskemaan entistä enemmän myös tuotteita ja tuotantoa. Näin ollen nykyisen jätelain vaikutukset jätteiden määrään ovat lähinnä epäsuoria.

<sup>79</sup> HE 199/2010 vp, s. 61.

<sup>80</sup> Soveltamisalarajoitukset koskevat myös tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita.

oon ”lain 2 luvun yleiset velvollisuudet ja periaatteet siinä laajuudessa kuin se on mahdollista ottaen huomioon valtakunnan turvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistaminen”.

### 2.3.4 Jätehuollon etusijajärjestys

Uuteen jätelakiin kirjattiin erikseen parempaan jätehuollon järjestämiseen tähtäävä jätedirektiiviin mukainen viisiportainen jätehuollon etusijajärjestys (8 §). Etusijajärjestys sisältyi pääpiirteissään<sup>81</sup> myös kumotun jätelain yleisiin huolehtimisvelvollisuuksiin, mutta erillisellä säännöksellä haluttiin parantaa sen painoarvoa lainsäädännössä ja lain soveltamisessa.<sup>82</sup> Etusijajärjestyksen mukaan ensisijainen tavoite on vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta. Jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen tähtäävällä toiminnalla edistetään JäteL 6.1 §:n 11 kohdan mukaan tuotteen uudelleenkäyttöä, pidennetään sen käyttöikää tai ehkäistään muulla tavoin jätteen syntymistä, eli se kohdistuu tuotteeseen ennen kuin siitä tulee jätettä. Lisäksi sillä vähennetään tuotteessa olevien haitallisten aineiden määrää tai syntyvän jätteen haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Uudelleenkäytöllä tarkoitetaan JäteL 6.1 §:n 12 kohdan mukaisesti tuotteen tai sen osan käyttämistä uudelleen samaan tarkoitukseen, mihin se on alun perin suunniteltu.

Jos jätettä kuitenkin syntyy, on se etusijajärjestyksen mukaan ensisijaisesti valmisteltava uudelleenkäyttöä varten. Jätehuollon piiriin kuuluvalla uudelleenkäytön valmistelulla tarkoitetaan JäteL 6.1 §:n 13 kohdan mukaisesti toimintaa, jolla käytöstä poistettu tuote tai sen osa valmistellaan – kuten tarkistetaan, puhdistetaan tai korjataan – siten, että se voidaan käyttää uudelleen ilman muuta esikäsittelyä. Mikäli uudelleenkäyttö ei tule kysymykseen, edellyttää etusijajärjestys jätteen kierrättämistä. Kierrättämisellä tarkoitetaan JäteL 6.1 §:n 14 kohdan mukaisesti sellaista toimintaa, jossa jäte valmistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen. Kierrätyksessä jäte siis hyödynnetään aineena.<sup>83</sup>

Ellei kierrätys ole mahdollista, on jäte etusijajärjestyksen mukaisesti hyödynnettävä muulla tavoin, tai energiana. Hyödyntäminen eroaa kierrätyksestä siinä, että sillä tarkoitetaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan toiminnassa muuten käytettäviä aineita tai esineitä – mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten. Lain esitöiden mukaan esi-

---

<sup>81</sup> Uudelleen käytön valmistelua lukuun ottamatta.

<sup>82</sup> HE 199/2010 vp, s. 34.

<sup>83</sup> HE 199/2010 vp, s. 68.



merkkejä hyödyntämisestä ovat muun muassa metallijätteen hyödyntäminen metalliteollisuuden raaka-aineena, liotinjätteiden regenerointi, tuhkien ja kuonien käyttö maanrakentamisessa, sekä jätteestä valmistetun polttoaineen käyttö energiantuotannossa.<sup>84</sup> Jäteasetuksen liite 1 sisältää luettelon toimista, jotka ovat jätteen hyödyntämistä.

Viimesijainen vaihtoehto on jätteen loppukäsittely. Termillä loppukäsittely on korvattu kumotun jätelain termi käsittely.<sup>85</sup> Loppukäsittelyllä tarkoitetaan JäteL 6.1 §:n 16 kohdan mukaisesti jätteen sijoittamista kaatopaikalle, sen polttoa ilman energian talteen ottoa, tai muuta vastaavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä – vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena olisi jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen. Jäteasetuksen liitteessä 2 on esimerkinomainen luettelo toimista, joita pidetään jätelain mukaisena loppukäsittelynä. Jäteasetuksen 2.2 §:n mukaan myös muu kuin siinä mainittu voi olla loppukäsittelyä, jos se täyttää JäteL 61. §:n 16 kohdassa mainitut vaatimukset.

JäteL 8.1 §:n mukaisesti etusijajärjestystä on noudatettava mahdollisuuksien mukaan kaikessa toiminnassa. Sitova velvollisuus noudattaa etusijajärjestystä on JäteL 8.2 §:ssä asetettu ammattimaisille toimijoille, joiden tuotannossa syntyy jätettä, tai jotka ammattimaisesti keräävät tai ammatti- tai laitospäisesti käsittelevät jätettä. Lisäksi sitova velvollisuus koskee JäteL 48 §:ssä mainittuja tuottajia ja muita jätehuoltoon osallistuvia ammattimaisia toimijoita. Velvollisuus ei siten koske yksityisiä tahoja.<sup>86</sup> Ammattimaisten toimijoiden tulee noudattaa etusijajärjestystä niin, että ”saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras tulos”. Parasta mahdollista tulosta arvioitaessa huomioidaan tuotteen ja jätteen elinkaaren aikaiset vaikutukset, ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaate sekä toiminnanharjoittajan tekniset ja taloudelliset edellytykset noudattaa etusijajärjestystä.

Säännöksen yksityiskohtaisen perustelujen mukaan etusijajärjestystä koskeva säännös ohjaa lain soveltamista muun muassa lupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Yksittäistä toimintaa ei voida kieltää, eikä hallintopakkoa käyttää yksistään sen perusteella.<sup>87</sup> Viranomaisten ja

---

<sup>84</sup> HE 199/2010 vp, s. 68.

<sup>85</sup> HE 199/2010 vp, s. 69. Myös uuteen jätelakiin sisältyy termi ”käsittely”, mutta sillä tarkoitetaan kumotun jätelain säännöksestä poiketen JäteL 6.1 §:n 17 kohdan mukaisesti ja jätedirektiivin kanssa yhtenevästi sekä jätteen hyödyntämistä että loppukäsittelyä.

<sup>86</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1562. Toiminnanharjoittajien sitovaa velvoitetta koskeva säännös lisättiin lakiin ympäristövaliokunnan käsittelyssä, sillä perustuslakivaliokunta katsoi, että 1 momentin ohjelmallinen säännös oli ongelmallinen asetuksenantovaltuuden ja PL 80.1 §:n näkökulmasta. Ks. PeVL 58/2010 vp - HE 199/2010 vp ja YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp.

<sup>87</sup> HE 199/2010 vp, s. 70.

julkisoikeudellisten laitosten tulee JäteL 11 §:n mukaisesti edistää etusijajärjestyksen noudattamista. Säännöksen mukaan viranomaisten ja julkisoikeudellisilla laitosten on omassa toiminnassaan ”mahdollisuuksien mukaan käytettävä kestäviä, korjattavia, uudelleen käytettäviä, kierrätettäviä ja kierrätetyistä raaka-aineista valmistettuja tuotteita sekä palveluita, joissa syntyy mahdollisimman vähän mahdollisimman haitatonta jätettä”.<sup>88</sup>

### **2.3.5 Huolehtimis-, selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuudet**

JäteL 9 § sisältää tuotteiden valmistajia, markkinoille saattajia ja jakelijoita velvoittavat tuotteita ja tuotantoa koskevat huolehtimisvelvollisuudet. Säännöksen pohjalla on jätedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä kannustaakseen valmistajia ympäristömyötäiseen tuotesuunnitteluun ja jätteen määrän vähentämiseen. Osittain kumotun jätelain säännöstä vastaava säännös muodostaa sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakiperustan yksittäisiä tuotteita ja toimintaa koskevalle norminannolle ja hallinnollisille lupamääräyksille. Joustavaan muotoon<sup>89</sup> kirjoitettu säännös ei siis riitä perusteeksi hallintopakon tai rangaistuksen määräämiseen, vaan niitä varten tarvitaan JäteL 10 §:n valtuutussäännöksen nojalla annettu täsmällisempi tuote- tai toimintokohtainen lupamääräys.<sup>90</sup>

JäteL 9.1 §:ssä esitetty tuotteen valmistajaan kohdistuvat huolehtimisvelvollisuudet kuvaavat tuotteen elinkaariajattelua,<sup>91</sup> jossa pyritään ottamaan huomioon tuotteen kokonaisympäristövaikutukset koko sen elinkaaren aikana aina raaka-aineiden hankinnasta sen käytöstä poistamiseen saakka.<sup>92</sup> Säännös muun muassa ohjaa valmistajaa noudattamaan materiaalityhokkuuden periaatetta (1 kohta) ja substituuтиoperiaatetta (2 kohta). Substituutioperiaatteen mukaan terveydelle ja ympäristölle haitalliset aineet tulisi korvata vähemmän haitallisilla. Lisäksi säännöksen mukaan syntyvän jätteen määrä ja haitallisuus tulisi pyrkiä minimoimaan niin tuotantomenetelmää valittaessa (kohta 3), kuin tuotteen pakkaamisessakin (kohta 4). Säännös ohjaa valmistajia elinkaariajatteluun edellyttämällä, että valmistajan tulee suunnitella tuote niin, että se aiheuttaa käytön aikana mahdollisimman vähän jätettä, ja on kestävä, korjattava, uudelleenkäytettävä sekä jätteenä kierrätettävä (kohta 5). Yleises-

---

<sup>88</sup> Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoitus on ohjata erityisesti viranomaisten ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen perustoimintojen suunnittelua ja julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettuja tavara- ja palveluostoja (HE 199/2010 vp, s. 73).

<sup>89</sup> Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan joustavuutta ilmentävät säännöksessä käytetyt sanamuodot ”mahdollisuuksien mukaan” ja ”tarpeen mukaan”, ks. HE 199/2010 vp, s. 72.

<sup>90</sup> HE 199/2010 vp, s. 72.

<sup>91</sup> Kuusiniemi, ym. 2013, s. 1563.

<sup>92</sup> Valtakunnallisen jättesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 14.

ti kohdassa 6 edellytetään valmistajan vielä huolehtivan siitä, ettei tuote jätteeksi päätyessään aiheuta vaaraa tai haittaa ympäristölle tai terveydelle, roskaantumista eikä huomattavaa haittaa jätehuollon järjestämiselle.<sup>93</sup>

JäteL 9.2 § sisältää tuotteen valmistajaa koskevat tuotteen ominaisuuksia, uudelleenkäyttöä ja jätehuoltovastuuta sekä jätehuoltoa ja tuotemerkintöjä koskevat tiedotusvelvollisuudet. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedotusvelvollisuus voidaan toteuttaa tuotteeseen tai sen pakkaukseen tehtävillä merkinnöillä, sekä esimerkiksi myymälässä tehtävällä erillisellä tiedottamisella ja ohjauksella. Säännöksellä on sen yksityiskohtaisen perustelujen mukaan saatettu kansallisesti voimaan jätedirektiivin laajennettua tuottajavastuuta koskeva 8 artiklan 1 kohta, jonka mukaisesti tuottajille voidaan muun muassa asettaa velvollisuus tarjota julkisesti saatavilla olevaa tietoa tuotteen uudelleenkäytöstä ja kierrätyksestä. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että kansallinen säännös koskee kaikkia tuotteita ja jätteitä, ei vain tuottajavastuun alaisia.<sup>94</sup>

Osa JäteL 9.1 §:ssä esitetyistä huolehtimisvelvollisuuksista sekä JäteL 9.2 §:ssä esitetyistä tiedotusvelvollisuuksista koskee valmistajan lisäksi tuotteen markkinoille saattajaa ja jakelijaa. JäteL 9.3 §:n mukaisesti tuotteen markkinoille saattajan ja valmistajan on ”mahdollisuuksien mukaan varmistuttava siitä, että tuote täyttää 1 momentin 4–6 kohdissa säädetyt vaatimukset ja että tuote merkitään sekä siitä tiedotetaan ja annetaan tietoja 2 momentin mukaisesti”. JäteL 9.4 §:n mukaan tuotteen valmistukselle, markkinoille saattamiselle, viennille tai käytölle voidaan asettaa ehtoja tai rajoituksia, tai ne voidaan jopa kokonaan kieltää, mikäli tuotteen valmistuksessa, käytössä tai käytössä poistamisessa syntyy jätettä, joka huomattavasti haittaa tai vaikeuttaa jätehuollon järjestämistä taikka aiheuttaa vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

JäteL 9.2 §:n mukaisen tiedotusvelvollisuuden lisäksi JäteL 12 §:ssä on säädetty tuotannon harjoittajaa, tuotteen valmistajaa ja maahantuojaa koskevasta selvilläolo- ja tiedotusvelvollisuudesta. VJäteL 51 §:ää vastaavan säännöksen ensimmäisen momentin mukaan edellä mainittujen toimijoiden on oltava selvillä toiminnassaan ja tuotteestaan syntyvästä jätteestä, sen ympäristö- ja terveysvaikutuksista ja jätehuollosta. Lisäksi toimijoiden on tiedettävä, kuinka tuotantoa tai tuotetta voidaan kehittää niin, jätteen määrä ja haitallisuus vähenevät. Säännöksen toinen momentti sisältää jätteen haltijaa koskevan selvilläolo- ja tiedotus-

---

<sup>93</sup> HE 199/2010 vp, s. 72.

<sup>94</sup> HE 199/2010 vp, s. mp.

velvollisuuden. Sen mukaan jätteen haltijan tulee olla selvillä jätteeseen liittyvistä jätehuollon kannalta merkityksellisistä asioista, kuten jätteen alkuperästä, määrästä, lajista ja laadusta, sekä jätehuollon ympäristö- ja terveysvaikutuksista. Jätteen haltijan tulee myös antaa jätehuollon järjestämistä koskevat tiedot tarvittaessa jätehuollon muille toimijoille. Säännöksen kolmas momentti sisältää asetuksenantovaltuutuksen jätteen haltijan selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuuden tarkentamiseksi. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan selvilläolo- ja tiedonantovelvollisuuksien sijoittamisella lain yleisten velvoitteiden joukkoon on haluttu korostaa niiden merkitystä lain toimeenpanossa.<sup>95</sup>

### **2.3.6 Jätteitä ja jätehuoltoa koskevat yleiset velvollisuudet**

Jätettä ja jätehuollon järjestämistä koskevat ennaltaehkäisyä korostavat yleiset vaatimukset sisältyvät jätelain 13 pykälään. Säännökseen on sisällytetty kumotun jätelain jätehuoltoa koskevat yleiset velvoitteet päivitettyinä jätedirektiivin mukaisesti.<sup>96</sup> JäteL 13.1 §:ssä säädetään VJäteL 6 §:n tapaan ja jätedirektiivin 36 artiklan mukaisesti jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn kiellosta. Kielto koskee säännöksen yksityiskohtaisen perustelujen mukaan kaikkea jätteeseen liittyvää lain vastaista epäasiamukaista toimintaa tai toimittamatta jättämistä, ja on osittain päällekkäinen lain 72 §:n mukaisen roskaamiskiellon kanssa. Perustelujen mukaan suurten esineiden tai merkittävien jätemäärien jätehuollon laiminlyömistä voidaan pitää JäteL 13 §:n tarkoittamana jätehuoltovelvollisuuden laiminlyöntinä, pienimuotoista siisteyden, viihtyisyyden tai ympäristön esteettisten arvojen loukkaamista aiheuttavaa toimintaa taas roskaamiskiellon piiriin kuuluvana roskaamisena. Merkittävin erottava tekijä on siis toimenpiteen tai laiminlyönnin aiheuttaman haitan luonne.<sup>97</sup>

Jätedirektiivin 13 artiklan toimeenpaneva JäteL 13.2 § sisältää jätehuollon terveyden- ja ympäristönsuojelulliset vähimmäisvaatimukset. Säännös on sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleisesti velvoittava, eli koskee kaikkia jätehuollon toimijoita aina jätteen tuottajasta jätehuoltovastuullisiin.<sup>98</sup> Säännös velvoittaa toimimaan niin, ettei jätteestä tai jätehuollosta aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, roskaantumista, yleisen turvallisuuden heikentymistä tai muuta edellisiin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen

---

<sup>95</sup> HE 199/2010 vp, s. 73.

<sup>96</sup> Kuusiniemi, ym. 2013, s. 1565.

<sup>97</sup> Ks. tarkemmin HE 199/2010 vp, s. 74, jossa todetaan, että erottelulla ei ole oikeudellisen seuraamuksen kannalta merkitystä, koska molemmissa tapauksissa aiheuttaja vastaa seurauksista.

<sup>98</sup> HE 199/2010 vp, s. 74.

edun loukkausta. JäteL 13.2 §:ssä säädetään lisäksi jätteen keräystä, kuljetusta ja käsittelylaitoksia koskevista perusvaatimuksista, joiden mukaisesti jätehuoltotoimijoiden on erityisesti huolehdittava siitä, ettei jätehuollosta aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia päästöjä. Lisäksi säännöksessä tarkoitetun toiminnan, laitoksen tai paikan on sovellettava ympäristöön ja maisemaan. JäteL 13.3 § sisältää vaatimuksen käyttää jätehuollossa parasta käytökelpoista tekniikkaa ja noudattaa ympäristön kannalta parasta käytäntöä.

JäteL 15.1 §:n jätteiden erilläänpitovelvollisuutta koskevalla säännöksellä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä jätedirektiivin 10 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jätteiden hyödyntämisen helpottamiseksi ja niiden asianmukaisen käsittelyn järjestämiseksi jätteet on kerättävä ja pidettävä jätehuollossa toisistaan erillään.<sup>99</sup> Säännös ei ole sen sanamuodon mukaisesti ehdottomasti velvoittava, vaan sitä on noudatettava siinä laajuudessa kuin se on tarpeen terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi, JäteL 8 §:ssä säädetyn etusijajärjestyksen noudattamiseksi, tai jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Säännöksen soveltamisessa on otettava huomioon tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet kerätä tai erotella jätteet.

JäteL 15.2 §:n valtuutussäännöksen nojalla valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä tiettyjen jätteiden erillään pitämisestä sekä lajiltaan ja laadultaan erilaisten jätteiden yhdistämisen edellytyksistä. Asetuksella voidaan JäteL 15.2 §:n 2 kohdan mukaan antaa myös tarkempia säännöksiä jätteen erilliskeräysvelvollisuudesta, joka voi olla eri alueille erilainen huomioon ottaen muun muassa asukastiheys, syntyvän jätteen määrä ja hyödyntämismahdollisuudet sekä erilliskeräyksen aiheuttamat ympäristö- ja kustannusvaikutukset.<sup>100</sup> Erilliskeräysvaatimuksia annettaessa asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate. Säännöksen asetuksenantovaltuutuksen nojalla voidaan sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan täyttää osaltaan jätedirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukainen vaatimus paperin, metallin, muovin ja lasin erilliskeräysjärjestelmistä, sekä 22 artiklan mukainen biojätteen erilliskeräysvaatimus.<sup>101</sup>

Vaarallisia jätteitä koskee JäteL 17 §:n mukainen lähtökohtainen sekoittamiskielto, jonka mukaan vaarallista jätettä ei saa laimentaa eikä muutoinkaan sekoittaa lajiltaan tai laadultaan erilaiseen jätteeseen tai muuhun aineeseen. Säännöksen mukaan sekoittamiskiellosta

---

<sup>99</sup> Kuusiniemi, ym. 2013, s. 1567 ja HE 199/2010 vp, s. 75.

<sup>100</sup> Ks. myös JäteL 91 §, jonka mukaan erilläänpitovelvollisuutta voidaan tämentää lisäksi kunnan jätehuoltomääräyksissä.

<sup>101</sup> HE 199/2010 vp, s. 75.

saa poiketa vain, jos sekoittaminen on jätteen käsittelemiseksi tarpeellista ja toimintaan on ympäristölupa. Jätedirektiivin mukainen kieltö sisältyi myös kumottuun jätelakiin, joskin ilman vaatimusta ympäristöluvasta. Säännöksen mukaan laittomasti keskenään sekoitetut jätteen on eroteltava jos erottelulla voidaan ehkäistä ympäristölle tai terveydelle aiheutuvaa vaaraa tai haittaa, ja jos se lisäksi on teknisesti mahdollista ilman kohtuuttomia kustannuksia. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan erottelu ei olisi taloudellisesti kohtuullista esimerkiksi silloin, kun jätteiden erottaminen aiheuttaisi enemmän kustannuksia kuin koko jäte-erän käsittely vaarallisena jätteenä.<sup>102</sup>

### 2.3.7 Roskaantuminen

JäteL 72 § sisältää roskaamiskiellon, jonka mukaan ”ympäristöön<sup>103</sup> ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa”. Kumotun jätelain roskaamiskielltoa vastaava säännös ei lain esitöiden mukaan ole sidottu aineen tai esineen jätestatukseen, vaan sitä voidaan soveltaa myös sellaisiin hylättyihin tai käytöstä poistettuihin aineisiin ja esineisiin, jotka niiden kunnon, huolenpidon puutteen tai sijaintipaikan perusteella voivat aiheuttaa säännöksessä mainittuja seurauksia. Olennaista on siis ympäristöön jätetyn esineen tai aineen haitallinen seuraus. Roskaantumista koskevia säännöksiä sisältyy myös muihin säädöksiin, joihin viitataan JäteL 77 §:ssä.<sup>104</sup> Jätelain roskaamiskielltoa ja muihin säädöksiin sisältyviä roskaantumista koskevia säännöksiä sovelletaan rinnakkain niin, että jätelain roskaamiskiellto koskee kaikkia alueita, mutta roskaantuneen alueen siivoamiseen voidaan soveltaa jätelain sijasta muita lakeja.<sup>105</sup>

Siivoamisvelvoite on JäteL 73 §:n mukaisesti ensisijaisesti roskaajalla. Lain esitöiden mukaan aiheuttamisperiaatteen mukainen roskaajaa koskeva siivoamisvelvollisuus koskee ainetta tai esinettä, jonka roskaaja on jättänyt tai päästänyt ympäristöön tai vastaavaa osuutta roskaantuneesta alueesta. Mikäli roskaajaa ei saada selville tai tavoiteta, tai jos

---

<sup>102</sup> HE 199/2010 vp, s. 76.

<sup>103</sup> Ympäristöllä tarkoitetaan lainkohdassa lain esitöiden mukaan asuin- ja kulttuuriympäristöä, sekä vettä ja maaperää, ks. tarkemmin HE 199/2010 vp, s. 107.

<sup>104</sup> Ks. kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettu laki (669/1978), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), ympäristönsuojelulaki, merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) ja ajoneuvojen siirtämisestä annettu laki (828/2008).

<sup>105</sup> HE 199/2010 vp, s. 109. Ks. myös KHO:n ratkaisu 16.8.2001 T 1863, jossa todettiin, että mikäli ympäristöön jätetty jäte aiheuttaa ympäristö- tai terveyshaittoja, sovelletaan pilaamissäännöstä, muuten JäteL:n roskaamissäännöstä.

tämä ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan, on siivoamisvelvollisuus JäteL 74 §:ssä määritellyillä tahoilla. Toissijainen siivoamisvelvollisuus ei poista roskaajan siivoamisvelvollisuutta, vaan toissijainen siivoamisvelvollinen on oikeutettu perimään siivoamisen kustannukset yksityisoikeudellisin keinoin roskaajalta jälkikäteen.<sup>106</sup>

### **2.3.8 Jätelain nojalla annetut tuottajavastuuta koskevat asetukset**

Jätelaki sisältää asetuksenantovaltuudet, joiden nojalla valtioneuvosto voi perustuslain 80 §:n mukaisesti antaa yksityiskohtaisempia lain perussäännöksiä tarkentavia tuottajavastuualakohtaisia asetuksia. PL 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on kuitenkin aina säädettävä lailla. Tarkempia tuottajavastuualakohtaisia säännöksiä voidaan antaa ensinnäkin JäteL 8.3 §:n nojalla etusijajärjestyksestä, jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisestä, uudelleenkäytön valmistelusta sekä kierrätykselle ja muulle hyödyntämiselle asetettavista määrällisistä tavoitteista, velvoitteista ja määräajoista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa myös JäteL 10 §:n valtuuden nojalla tarkempia säännöksiä JäteL 9 §:n mukaisista tuottajaan kohdistuvista velvollisuuksista. JäteL 14 §:ään valtuutussäännöksen nojalla voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin JäteL 13 §:n mukaisista jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvan vaaran ja haitan ehkäisemisestä.

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat on määritelty JäteL 48 §:ssä. Säännöksen 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuottajavastuun piiriin kuuluvista tuotteista ja tuottajista. JäteL 67 §:n sisältää asetuksenantovaltuuden EU:n tuottajavastuuta koskevien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää lain 6 luvussa tarkoitettujen tuotteiden jätehuoltokustannusten ilmoittamisesta tuotteen hinnassa, poikkeuksista saastuneen tuotteen tuottajaa tai jakelijaa koskevasta vastaanottovelvollisuudesta, sekä tuottajan ja tuottajayhteisön velvollisuudesta suosia palvelunhankinnassa sertifioitujen ympäristöasioiden hallintajärjestelmien käyttöönottoaneita toimijoita.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> HE 199/2010 vp, s. 108.

<sup>107</sup> Ks. myös HE 16/2014, jossa asetuksenantovaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi koskien EU-säädösten täytäntöönpanemista. Säädösehdotuksen mukaan asetuksella voitaisiin säätää tuottajan velvollisuudesta suosia palvelunhankinnassaan sertifioitujen ympäristöasioiden hallintajärjestelmän käyttöön ottaneita toimijoita sekä tuottajan oikeudesta saada hyvitys (tuottajayhteisöltä) tuottajavelvollisuuksien hoitamiseksi maksamistaan maksuista, jos tuotetta ei saatetakaan markkinoille Suomessa.

Taulukossa 1 on lueteltu voimassaolevat tuottajavastuualakohtaiset valtioneuvoston asetukset. Taulukosta ilmenevällä tavalla vain käytöstä poistettuja renkaita ja keräyspaperia koskevat asetukset ovat kansallista alkuperää olevia säädöksiä, muut asetukset perustuvat EU-direktiiveihin. Jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä kaikki asetukset uudistetaan vastaamaan uuden jätelain tuottajavastuuta koskevaa sääntelyä ja uudistunutta terminologiaa. Tähän mennessä uudet asetukset on annettu renkaita, keräyspaperia ja juomapakkauksia koskien. Pakkauksia, sähkö- ja elektroniikkalaiteromua ja paristoja ja akkuja koskevista asetuksista on annettu luonnokset, romuajoneuvoasetus odottaa vielä käsittelyä. Asetusten uudistamisen yhteydessä jätelakia on muutettu juomapakkauksia ja muita pakkauksia koskevien siirtymäaikojen osalta lailla jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta, lisäksi 20.3.2014 on annettu hallituksen esitys HE 16/2014 jätelain muuttamisesta uudelleenlaaditun SER-direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

*Taulukko 1*

Tuottajavastuualakohtainen säädös	Direktiivi, joka on säädöksellä pantu täytäntöön	Asetusvalmistelun tilanne
Valtioneuvoston asetus käytöstä poistettujen renkaiden erilliskeräyksestä ja hyödyntämisestä (527/2013)		Asetus tuli voimaan 8.7.2013 ja korvasi valtioneuvoston päätöksen käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995)
Valtioneuvoston asetus keräyspaperin erilliskeräyksestä ja kierrätyksestä (528/2013)		Asetus tuli voimaan 8.7.2013 ja korvasi valtioneuvoston päätöksen keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998)
Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997)	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä, 20.12.1994, 94/62/EY (jäljempänä pakkausdirektiivi) <sup>108</sup>	Ympäristöministeriö on antanut 9.7.2013 asetusluonnoksen korvaavaksi asetukseksi <sup>109</sup> . Samalla annettiin HE jätelain muuttamisesta, joka tuli voimaan 27.1.2014 (25/2014).

(jatkuu)

<sup>108</sup> EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10–23. Pakkausdirektiivi ei velvoita järjestämään pakkausjätteiden jätehuoltoa tuottajavastuun pohjalta, mutta direktiivin mukaisesti pakkausjätteille on oltava erilliskeräysjärjestelmät, ks. 8 artikla.

<sup>109</sup> Pakkausasetusluonnos 2013.



Valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmistä (526/2013) <sup>110</sup>	Pakkausdirektiivi	Asetus tuli voimaan 8.7.2013 ja korvasi valtioneuvoston asetuksen eräiden juomapakkausten palautusjärjestelmistä (180/2005)
Valtioneuvoston asetus romuajoneuvoista (581/2004)	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi romuajoneuvoista, 18.9.2000, 2000/53/EY <sup>111</sup>	Asetusluonnosta ei vielä annettu.
Valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (852/2004) <sup>112</sup>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta, 27.1.2003, 2002/96/EY <sup>113</sup>  Uusi vanhan direktiivin korvaava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta 4.7.2012, 2012/19/EU <sup>114</sup> (uudelleenlaadittu SER-direktiivi) tuli voimaan 13.8.2012. Kansalliseen lainsäädäntöön uusi direktiivi tuli saattaa 18 kk sisällä, eli 14.2.2014 mennessä.	Ympäristöministeriö on antanut 22.11.2013 luonnoksen korvaavaksi valtioneuvoston asetukseksi <sup>115</sup> . 20.3.2014 annettiin HE 16/2014 jätelain muuttamisesta, jolla jätelakiin esitettiin lisättäväksi säännökset uudelleenlaaditun SER-direktiivin täytäntöönpanemiseksi.
Valtioneuvoston asetus paristoista ja akuista (422/2008)	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta, 6.9.2006, 2006/66/EY <sup>116</sup>	Ympäristöministeriö on antanut 19.12.2013 luonnoksen korvaavaksi valtioneuvoston asetukseksi <sup>117</sup> .

<sup>110</sup> Ks. myös laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta 1037/2004, jonka mukainen vero-ohjaus täydentää jätelain mukaista tuottajavastuuta.

<sup>111</sup> EYVL L 269, 21.10.2000 s. 34–43.

<sup>112</sup> Ks. myös Ympäristöministeriön asetus vaarallisten aineiden käytön rajoituksista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa 419/2013.

<sup>113</sup> EUVL L 37, 13.2.2003, s. 24–39.

<sup>114</sup> EUVL L 197, 24.7.2012, s. 38–71.

<sup>115</sup> SER-asetusluonnos 2013.

<sup>116</sup> EUVL L 266, 26.9.2006, s. 1–14.

<sup>117</sup> Paristoasetusluonnos 2013.

## 2.4 Mitä on jäte

### 2.4.1 Jätteen määritelmä

Jätteen määritelmä sisältyy JäteL 5 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jätettä on aine tai esine, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Määritelmä on samansisältöinen kuin kumotussa jätelaissa ja yhdenmukainen jätedirektiivin 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvän jätteen määritelmän kanssa. Lähtökohtaisesti ratkaisevassa asemassa on määritelmän mukaan jätteen haltijan disponointi: aineen tai esineen hylkäämistahto ja tosiasiallinen käytöstä poistaminen tekee siitä jätteen. Sitä, mitä käytöstä poistamisella tarkoitetaan, ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty lainsäädännössä.<sup>118</sup> Ekroos on tulkinnut kumotun jätelain määritelmää siten, että käytöstä poistaminen tarkoittaa kaikesta mahdollisesta käytöstä poistamista. Näin ollen aine tai esine, joka on poistettu alkuperäisestä käytöstä, mutta jolle on vielä muuta järkevää käyttöä jätteentuottajan toiminnassa, ei vielä ole välttämättä jätettä.<sup>119</sup> Toisaalta Salo & Snellman ovat kumotua jätelakia tulkitessaan katsoneet, että aineen tai esineen toimittaminen jätteille varattuun paikkaan yleensä osoittaa haltijan tarkoittaneen poistaa aineen tai esineen käytöstä, eikä sitä näin ollen ole ollut tarkoitus enää käyttää esimerkiksi tuotantotoiminnassa muuhun tarkoitukseen tai raaka-aineena.<sup>120</sup>

Voimassaoleva jäteasetus (179/2012) ei enää kumotun jäteasetuksen (1390/1993) tapaan sisällä esimerkinomaista jäteluokittelua. Kumotun jäteasetuksen liitteeseen 1 sisältyneen kumotun jätedirektiivin (2006/12/EY) mukaisen 16-kohtaisen luettelon mukaan jätteeksi luokiteltiin muun muassa tuotteet, jotka eivät täyttäneet niille asetettuja laatuvaatimuksia, tai joiden käyttöaika oli kulunut umpeen. Samoin käyttökelvottomat osat, kuten käytetyt paristot ja katalyytit olivat luokittelun mukaan jätettä. Jätettä olivat luettelon Q 14 kohdan mukaan myös sellaiset tuotteet, joille niiden haltijalla ei ollut enää käyttöä, kuten maataloudessa, kotitalouksissa, toimistoissa, kaupoissa ja liikkeissä hylätyt tuotteet. Oikeuskirjallisuudessa on asetuksen liitettä tulkiten katsottu, että aine tai esine muuttuu jätteeksi kun se on esimerkiksi hylätty maastoon, samoin jos sitä ei enää vastaisuudessa käytetä mihinkään. Velvollisuus poistaa aine tai esine käytöstä syntyy taas yleensä lain tai muun säänte-

---

<sup>118</sup> Krämer 2011, s. 343. Esimerkiksi kaatopaikalle heitetty kultakoru ei ole tällä perusteella määriteltävissä jätteeksi, vaan löytötavaraksi, koska hylkäämistahto puuttuu. Ks. enemmän Rinne 2006, s. 42.

<sup>119</sup> Ekroos 1993, s. 13.

<sup>120</sup> Salo & Snellman, 1994, s. 19.

lyn nojalla, esimerkiksi silloin, kun se ei enää täytä sille asetettuja laatu- tai turvallisuusvaatimuksia.<sup>121</sup>

Lainsäädännöllistä tulkintatukea sille, onko aine tai esine jätettä, antaa jätelain nojalla annetun jäteasetuksen liitteenä 4 oleva jäteluettelo yleisimmistä jätteistä sekä vaarallisista jätteistä. Jäteasetuksen liitteenä oleva luettelo perustuu komission päätökseen jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta, 3.5.2000, 2000/532/EY<sup>122</sup>. Liitteen 4 johdantokappaleen mukaisesti luettelo on esimerkkiluettelo jätteistä. Siten se ei sisällä kaikkia jätteitä, eivätkä kaikki siinä mainitut esineet tai aineet ole aina jätteitä. Johdantokappaleessa korostetaan, että esine tai aine on jätettä vain, jos se täyttää JäteL 5 §:n 1 momentissa säädetyt jätteen tunnusmerkit. Jäteluettelon mukaan määräytyy kuitenkin lähtökohtaisesti se, onko jäte ”vaarallista jätettä”<sup>123</sup> vai ei.<sup>124</sup> Vaaralliseen jätteeseen sovelletaan jätelain ja jäteasetuksen mukaisesti tavallista jätettä tiukempia muun muassa pakkaamisen, merkinnän ja käsittelyn suhteen.

Jätteen määritelmä ei ole enää nykyisin kytketty aineen tai esineen mahdolliseen taloudelliseen arvoon. Oikeuskäytännössä merkittävä linjaus asiaa koskien tehtiin yhdistetyissä tapauksissa C-206–207/88, Vessosso ja Zanetti, 28.3.1990, Kok. 1990, s. I-1461, 9 kohta, joissa Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) totesi myös taloudellisesti arvokkaan aineen tai esineen voivan olla jätettä. Maunu on EUT:n oikeuskäytäntöä tulkiten linjannut, että jätteenä on pidettävä kaikkia aineita ja esineitä, joista niiden haltija haluaa päästä eroon, eli hävittää, riippumatta siitä, voidaanko niitä käyttää uudelleen, hyödyntää tai kierrättää. Näin ollen jätteen määritelmä ei ole sidottu vain aineen tai esineen arvottomuuteen tai haitallisuuteen.<sup>125</sup> Toisin oli vielä jätehuoltolain aikana, jolloin sen 3 §:ssä jäte määriteltiin käytöstä poistetuksi vähäarvoiseksi tai arvottomaksi esineeksi tai aineeksi. Lainkohtaa tulkiten Salo totesi 1990 julkaistussa teoksessaan, että ”tavanomaisessa jätehuollossa jäteastiassa

<sup>121</sup> Marttinen & Saastamoinen 1996, s. 158, laatuvaatimuksia ei täyty heidän mukaansa esimerkiksi elintarvikke, jota ei ole käsitelty sääntelyn edellyttämällä tavalla. Velvollisuus poistaa tuote käytöstä voidaan johtaa myös esim. kuluttajaturvallisuuslainsäädännöstä (kuluttajaturvallisuuslaki 920/2011).

<sup>122</sup> EYVL L 226, 6.9.2000, s. 3-24. Jäteluettelon uudistustyö on parhaillaan vireillä Euroopan komissiossa ja sen perusteella jäteasetuksen jäteluetteloon tehtävät muutokset saatettaneen voimaan liitettä 4 muuttamalla.

<sup>123</sup> Aikaisemmin käytössä ollut käsite ”ongelmajäte” korvattiin uudessa jätelaissa käsitteellä ”vaarallinen jäte”, joka lain perustelujen mukaan vastaa paremmin EU-lainsäädännössä käytettyjä käsitteitä.

<sup>124</sup> HE 199/2010 vp, s. 8.

<sup>125</sup> Maunu 2003, s. 916.

olevat aineet ja esineet on ilman muuta katsottava arvottomiksi jätteiksi”.<sup>126</sup> Hollon tulkinta arvottomuudesta soveltunee tähänkin päivään: ”Jätteen käsitteeseen kuuluu siis sen hyödyttömyys siinä yhteydessä, josta se on erotettu, muttei välttämättä arvottomuus muussa suhteessa.”<sup>127</sup>

Jätteen määritelmä on jätelain soveltamisen kannalta keskeinen. Kun tuotteesta tulee jätettä, sovelletaan siihen jätesääntelyn asettamia vaatimuksia ja velvollisuuksia koskien jätehuoltoa ja jätteen hyödyntämistä. Toisaalta on huomattava, että jätelain soveltamisala ei rajoitu vain jätteisiin. Muun muassa jätelain 8 §:n mukaisen etusijajärjestyksen ensisijainen tavoite vähentää syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta koskee myös tuotantoa ja valmistusta. Tuotteen ja jätteen välinen rajanveto on kuitenkin koettu vaikeaksi ja tulkinnanvaraiseksi.<sup>128</sup> Haastavaa on se, että jätteen määritelmän tulisi olla riittävän laaja kattaakseen lainsäädännön perustehtävän kannalta keskeiset toiminnot, ja toisaalta riittävän tarkka lainkäytön ennakoitavuuden ja yhtenäisyyden toteutumiseksi. Euroopan unionin tuomioistuimella on kansallisia tuomioistuimia sitova tulkintamonopoli jätedirektiivin jätteen käsitteen suhteen.<sup>129</sup> Se, sekä korkein hallinto-oikeus ovatkin täsmentäneet käsitettä monissa ratkaisuisaan.<sup>130</sup> EU:n tulkintamonopoli on perusteltavissa tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja läheisyysperiaatteen välisellä rajanvedolla.<sup>131</sup> Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan ole merkittävästi lisännyt oikeusvarmuutta käsitteen soveltamisen suhteen. Etenkin kumotun jätelain aikana jätteen määrittäminen käytännössä usein jäi lakia soveltavien viranomaisten tehtäväksi.<sup>132</sup>

## 2.4.2 Sivutuote

Merkittävä osa vaikeaksi koetuista rajanvedoista on liittynyt sivutuotteisiin, jollaiseksi määriteltävään aineeseen tai esineeseen ei sovelleta jätelakia tai sen nojalla annettuja sään-

---

<sup>126</sup> Salo 1990, s. 39.

<sup>127</sup> Hollo, 1991, s. 624.

<sup>128</sup> Mm. Kuusiniemi ym. 2013, s. 1556 ja Marttinen & Saastamoinen 1996, s. 157.

<sup>129</sup> Mm. Krämer 2011, s. 343. ja Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 10–11. Ks. myös Maunu 2003, s. 916, joka toteaa, että jätteen määrittäminen tyhjentävästä on haastavaa vaarantamatta korkeaa ympäristön suojelun tasoa ja ennalta varautumisen periaatetta.

<sup>130</sup> Ks. esim. ratkaisut KHO 25.11.2002 T 3055, jossa yhtiön tarvekiven louhinnassa syntyvää, mahdollista myöhempää käyttöä varten louhimisalueen läheisyyteen, mutta maa-aineisten ottamisluvassa määritellyn ottamisalueen ulkopuolelle varastoitua ja toistaiseksi varastointialueelle jäävää sivukiveä, jonka sivukiven haltija oli poistanut tai aikonut poistaa käytöstä, pidettiin jätelaissa tarkoitettuna jätteenä ja KHO 4.10.2010 T 2557, jossa keskeisin oikeuskysymys oli sovelletaanko kaasutuinlaitoksen ja voimalaitoksen muodostamaan kokonaisuuteen jätteenpolton säännöksiä.

<sup>131</sup> Rinne 2006, s. 42.

<sup>132</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 12.

nöksiä.<sup>133</sup> Rajanvedon helpottamiseksi ja jätedirektiivin 5 artiklan voimaansaattamiseksi JäteL 5 §:n 2 momenttiin otettiin täysin uusi määritelmä siitä, milloin tietty aine tai esine ei ole jätettä vaan sivutuote. Säännöksen mukaan kyseessä ei ole jäte vaan sivutuote, jos se syntyy sellaisessa tuotantoprosessissa, jonka ensisijaisena tarkoituksena ei ole tämän aineen tai esineen valmistaminen. Lisäksi edellytetään, että aineen tai esineen jatkokäytöstä on varmuus, ja sitä voidaan käyttää suoraan sellaisenaan tai muunnettuna enintään tavantomaisen teollisen käytännön mukaisesti. Lisäksi edellytys on, että aine tai esine syntyy tuotantoprosessin olennaisena osana ja se täyttää sen suunniteltuun käyttöön liittyvät tuotetta ja ympäristön- ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset. Tuotteen käyttö ei saa myöskään kokonaisuutena arvioiden aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Kaikkien edellä mainittujen edellytysten tulee täytyä, jotta aine tai esine voidaan määritellä sivutuotteeksi. Hallituksen esityksessä jätelakiin korostetaan lisäksi, että säännöksen perusteella sivutuotteeksi voidaan määritellä vain päätuotteen ohella tarkoituksellisesti tuotetut tuotantoprosessissa syntyvät niin sanotut jäännöstuotteet, ei esimerkiksi kulutuksen jäännöstuotteita.<sup>134</sup> JäteL 5.3 §:n mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä sivutuotteeksi luokittelun edellytyksistä sivutuotteittain eriteltyinä.

### **2.4.3 Jätteeksi luokittelun päättyminen**

Sivutuotetta koskevan uuden määritelmän lisäksi jätelakiin otettiin myös toinen jätteen määritelmään liittyvä lisäys koskien sitä, milloin jäte tiettyjen toimenpiteiden jälkeen lakkaa olemasta jätettä. Jätedirektiivin 6 artiklaan liittyvällä lisäyksellä mahdollistetaan se, että aikaisemmin jätteeksi luokiteltuun aineeseen tai esineeseen ei enää säännöksen edellytysten täytyessä sovelleta jätelainsäädännön asettamia velvoitteita koskien muun muassa jätteen käsittelyä, kuljetusta ja varastointia.<sup>135</sup> Jäte siis muuttuu uusiotuotteeksi, -materiaaliksi tai -aineeksi, ja jätelainsäädännön piiristä tuotteita koskevien lakien, muun muassa kemikaalilaisäädännön piiriin.<sup>136</sup> Jätetestuksesta vapautuminen on olennainen seikka jätehuollosta vastuullisen toimijan kannalta, sillä jätteeksi luokiteltujen aineiden ja esineiden varastointi ja kuljetus on niitä koskevan sääntelyn vuoksi usein olennaisesti kal-

---

<sup>133</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1556.

<sup>134</sup> HE 199/2010 vp, s. 64.

<sup>135</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1558.

<sup>136</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 12.

liimpaa kuin muiden hyödykkeiden. Lisäksi jätessäntelystä vapautuminen merkitsee uusiutuotteen, -materiaalin tai -aineen vaihdannan helpottumista ja arvon nousua.<sup>137</sup>

Jäteominaisuuden päättymisestä säädetään JäteL 5.4 §:ssä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä jätelajeittain siitä, milloin aine tai esine ei ole enää jätettä. Yleisesti säännöksen mukaan jäteominaisuuden päättymisen edellyttää, että aine tai esine on käynyt läpi hyödyntämistoimen, sillä on käyttötarkoitus, johon sitä käytetään yleisesti, sillä on markkinat tai kysyntää, se täyttää käyttötarkoituksensa mukaiset tekniset vaatimukset ja on vastaaviin tuotteisiin sovellettavien säännösten mukainen. Lisäksi edellytetään, että sen käyttö ei kokonaisuutena arvioiden aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jätedirektiivin johdanto-osan 22. perustelukappaleen mukaan jätteeksi luokittelun päättymisen edellyttämä hyödyntämistoimi voi yksinkertaisimmillaan olla jätteen tarkastaminen sen toteamiseksi, että se täyttää jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat perusteet.

Jätelain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tarkemmat kriteeristöt sen 5 § 2 ja 4 momentin soveltamisesta säädetään lähtökohtaisesti EU-tasolla, mutta myös kansallisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä tarvittaessa.<sup>138</sup> Kriteerit sille, milloin romu lakkaa olemasta jätettä JäteL 5.4 §:n tarkoittamassa mielessä, eli niin sanotut EoW-kriteerit (End of Waste), on jo vahvistettu rauta- ja teräs- sekä alumiiniromulle neuvoston asetuksessa arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin tiettytyyppiset romumetallit lakkaavat olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla<sup>139</sup>, lasimurskalle komission asetuksessa arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin lasimurska lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla<sup>140</sup> ja kupariromulle komission asetuksessa arviointiperusteista sen määrittämiseksi, milloin kupariromu lakkaa olemasta jätettä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY nojalla<sup>141</sup>. Edellä mainitut komission asetukset ovat kaikilta osiltaan jäsenvaltioita velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisenaan myös Suomessa. Jätedirektiivin johdanto-osan 22. perustelukappaleen mukaan vastaavat kriteerit tulisi vahvistaa myös rakennus- ja purkujätteelle, tietyille tuhkillle ja kuonille, muille romumetalleille, kiviainekselle, renkailla, tekstiileille, kompostijätteelle ja jätepaperille.

---

<sup>137</sup> Rissanen 2006, s. 94.

<sup>138</sup> HE 199/2010 vp, s. 64–66.

<sup>139</sup> 31.3.2011, (EU) N:o 333/2011, EUVL L 94, 8.4.2011, s. 2–11.

<sup>140</sup> 10.12.2012, (EU) N:o 1179/2012, EUVL L 337, 11.12.2012, s. 31–36.

<sup>141</sup> 25.7.2013, (EU) N:o 715/2013, EUVL L 201, 26.7.2013, s. 14–20.

## 2.5 Jätelainsäädäntöä ohjaavat periaatteet

### 2.5.1 Yleistä

Oikeusjärjestelmän selkärankana toimivilla oikeusperiaatteella tarkoitetaan oikeusjärjestyksessä tunnustettua, yksittäistä sääntöä laajempaa toimintamallia, jonka voimassaolon lähtökohtana on oikeuskulttuurin hyväksyntä.<sup>142</sup> Ympäristölainsäädännössä konkretisoidut ympäristöoikeudelliset oikeusperiaatteet ohjaavat lain tulkintaa ja voivat siten tulla sovellettavaksi tuomioistuimissa ja sitoa toiminnanharjoittajia.<sup>143</sup> Laintulkinnallisen ratkaisutehtävän ohella oikeusperiaatteet auttavat systematisoimaan oikeusnormeja ja ratkaisemaan normikonflikteja. Ne myös täyttävät lain aukkoja ja antavat sisältöä tulkinnallisesti avoimille säädöksille.<sup>144</sup>

Jätelainsäädäntöä ohjaavat oikeusperiaatteet on kirjattu jätelain 2 lukuun yhdessä yleisten velvollisuuksien kanssa. JäteL 19 §:ään sisältyvät omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteet ovat jätedirektiivissä ja Baselin sopimuksessakin vahvistettuja EU:n jätepolitiikan kantavia periaatteita. Omavaraisuusperiaatteen mukaisesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulee olla omavaraisia jätteiden käsittelyssä, mikä edellyttää yhtenäistä ja riittävää käsittelylaitosten verkostoa periaatteen soveltamisalaan kuuluville jätteille. Läheisyysperiaatteen tavoitteena on varmistaa, että jätteet käsitellään mahdollisimman lähellä niiden syntypaikkaa.<sup>145</sup> JäteL 19.2 §:n mukaisesti läheisyysperiaate velvoittaa jätteen haltijaa, jonka tulee huolehtia siitä, että periaatteen soveltamisalaan kuuluva jäte toimitetaan käsiteltäväksi johonkin lähimmistä tarkoitukseen soveltuvista laitoksista. JäteL 19 §:n soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan JäteL 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvat sekalaiset yhdyskuntajätteet.<sup>146</sup> Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden lisäksi jätelainsäädäntöä ohjaavat muut yleiset ympäristöoikeudelliset periaatteet, kuten aiheuttamisperiaate, ennaltaehkäisyn periaate ja varovaisuusperiaate.<sup>147</sup> Nämä periaatteet on kirjattu ympäristönsuojelulakiin, jota luvussa 2.4.1 esitetyllä tavalla sovelletaan myös jätteisiin ja jätehuoltoon. Ympäristönsuojeluun liittyvis-

---

<sup>142</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 77.

<sup>143</sup> Kumpula 2004, s. 234–235.

<sup>144</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 78.

<sup>145</sup> Valtakunnallisen jätasuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 13.

<sup>146</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1568. Sekalainen yhdyskuntajäte on määritelty JäteL 6.1 §:n 3 kohdassa, jonka mukaan sekalaisella yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan ”yhdyskuntajätettä, joka jää jäljelle, kun jätteestä on sen syntypaikalla kerätty erilleen jätelajeittain yksilöidyt jakeet”. Muista jätteistä on laissa määritellyn jätehuoltovastuullisen huolehdittava lain edellyttämällä tavalla. Ks. HE 199/2010 vp, s. 77.

<sup>147</sup> Valtakunnallisen jätasuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 13.

tä periaatteista keskeisesti jätehuoltoon ja erityisesti tuottajavastuuseen liittyy aiheuttamisperiaate.

### 2.5.2 Aiheuttamisperiaate

Aiheuttamisperiaate, joka tunnetaan myös nimellä pilaaja maksaa -periaate (englanniksi Polluter Pays Principle), on yleisesti tunnettu ja hyväksytty ympäristöpolitiikan ja ympäristönsuojelulainsäädännön periaate.<sup>148</sup> JäteL 20 § sisältää aiheuttamisperiaatetta koskevan säännöksen, jonka mukaisesti jätteen alkuperäinen tuottaja tai nykyinen tai aiempi haltija on vastuussa jätehuollon kustannuksista. Jätelain säännös vastaa jätedirektiivin 14 artiklan 1 kohtaa. Jätedirektiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan kustannusvastuu voidaan osittain tai kokonaan kohdistaa tuottajaan, jonka tuottamasta tuotteesta jäte on peräisin. Periaate ohjaa jätelain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan jätelain nojalla tapahtuvaa norminantoa, ja erityisesti jätehuollon vastuunjakoa ja roskaantumista koskevien normien tulkintaa.<sup>149</sup>

Aiheuttamisperiaatteen nosti yleiseen keskusteluun taloudellisen vastuun kohdentamiseen liittyvänä periaatteena taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD vuonna 1972. Ympäristöoikeudellisena periaatteena se on tunnustettu vuodesta 1990 lähtien.<sup>150</sup> Aiheuttamisperiaate on sisällytetty SEUT 191 artiklan 2 kohtaan, jonka toisessa virkkeessä todetaan, että saastuttaja maksaa -periaate on yksi unionin ympäristöpolitiikan peruseriaatteista. Vihervuori kritisoi periaatetta siltä kannalta, ettei sen tavoitteiden toteutuminen välttämättä koskaan voi tulla täydelliseksi. Esimerkiksi konkurssin avulla kustannusvastuu voidaan vasta pitkän ajan päästä ilmenevissä pilaantumistapauksissa sivuuttaa, ja siirtää sellaiselle taholle, joka ei ole seurausta aiheuttanut.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1341.

<sup>149</sup> HE 199/2010 vp, s. 77.

<sup>150</sup> OECD 1992, s. 5-7.

<sup>151</sup> Vihervuori 1993, s. 39.



### 3 Tuottajavastuu jätehuollon sääntelykeinona

#### 3.1 Vastuu jätehuollon järjestämisestä

##### 3.1.1 Yleistä

Yksi jätelain tavoitteista on edellä todetun mukaisesti varmistaa toimiva jätehuolto. Jätehuollolla tarkoitetaan JäteL 6.1 §:n 9 kohtaan sisältyvän määritelmän perusteella jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä sekä näiden toimintojen tarkkailua ja seuranta, sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoitoa ja välittäjänä toimintaa. Jätehuollon määritelmä vastaa jätedirektiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaista määritelmää ja on pitkälti saman sisältöinen kuin kumotussa jätelaissa. Jätehuollon järjestämisessä on noudatettava JäteL 8 §:n etusijajärjestystä, JäteL 13 §:ään sisältyviä yleisiä velvoitteita sekä kuntien JäteL 91 §:n nojalla antamia jätehuoltomääräyksiä. Kunnan antamat jätehuoltomääräykset voivat koskea myös muita kuin kunnan vastuulla olevia jätteitä.<sup>152</sup>

Jätelaissa säädetään myös eri toimijoiden jätehuoltovastuusta eli jätehuollon operatiivisesta vastuunjaosta. Jätehuoltovastuulla tarkoitetaan julkisoikeudellista lakiin perustuvaa velvollisuutta huolehtia käytöstä poistetun tuotteen jätehuollosta. Jätehuoltovastuu siirtyy toimijalta toiselle niin sanotussa jätehuoltoketjussa, jonka peruskoostumus on jätteen tuottaja, kerääjä, kuljettaja ja hyödyntäjä tai loppukäsittelijä. Jotta jätehuoltoketju toimisi ongelmattomasti ja tehokkaasti, on sen eri vaiheissa toimivien toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet oltava selkeästi määritelty.<sup>153</sup>

Jätedirektiivin 15 artiklan mukaan jätehuoltovastuun kohdentaminen sekä se, millä edellytyksillä vastuu siirtyy jätehuoltoketjussa eteenpäin, on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden valittavissa. Jäsenvaltioiden on kuitenkin otettava huomioon jätehuollon vastuunjaosta sääteessään tuottajavastuualakohtaiset direktiivit ja SEUT'in sisämarkkinoiden toimintaa koskeva sääntely.<sup>154</sup> Jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että laissa omaksumisiin vastuunjakoja koskeviin säännöksiin sisältyy väistämättä kilpailua rajoittavia piirteitä, mutta ne voidaan katsoa välttämättömiksi toimivan jätehuollon kannalta.<sup>155</sup> Jätedirek-

---

<sup>152</sup> HE 199/2010 vp, s. 116.

<sup>153</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 46.

<sup>154</sup> Ks. HE 199/2010 vp, s. 41, jossa todetaan, että jätehuollon vastuunjakoja koskevia säännöksiä tulee arvioida SEUT'in kiellettyjä kilpailuun vaikuttavia toimia koskevien säännösten pohjalta. Lähtökohtainen kysymys on se, katsotaanko jätehuolto yleishyödylliseksi palveluksi, jonka turvaamistarve oikeuttaa kilpailua koskevat rajoitukset.

<sup>155</sup> HE 199/2010 vp, s. 43.

tiivin 14 artikla edellyttää jäsenvaltioiden toteuttavan jätehuollon vastuunjaosta säätäessään aiheuttamisperiaatetta. Jätelaissa valitun vastuunjaon mukaan jätehuoltovastuu on pääsääntöisesti jätteen haltijalla. Tästä poiketen kunnat vastaavat lähtökohtaisesti jätelain 5 luvussa säädetyn mukaisesti yhdyskuntajätehuollosta. Lisäksi eräitä käytöstä poistettuja tuotteita koskee lain 6 luvun mukaisesti tuottajavastuu.

### 3.1.2 Jätteen haltijan vastuu

JäteL 28 §:n mukaan jätteen haltija on ensisijaisesti vastuussa jätehuollon järjestämisestä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan jätteen haltijalle kuuluu kokonaisvastuu jätehuollosta.<sup>156</sup> Kokonaisvastuu kattaa direktiivin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti myös jätehuollon kustannukset. Käytännössä jätteen haltija voi jätelainsäädännön reunaehdoista noudattaen joko järjestää jätehuollon itse tai antaa sen maksua vastaan toisen hoidettavaksi.<sup>157</sup> Jätehuollon reunaehdoilla tarkoitetaan tässä edellä mainitun jätelain etusijajärjestyksen ja JäteL 13 §:ään sisältyvien yleisten velvoitteiden noudattamista.

Jätteen haltijalla tarkoitetaan JäteL 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on. Hallussa pitämisellä tarkoitetaan säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lähtökohtaisesti fyysistä hallusta pitoa. Tosin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä määräysvaltaa jätteeseen käyttävä toimija on voitu katsoa jätteen haltijaksi, vaikka tällä ei jätettä fyysisesti hallussaan ole ollutkaan. Jätteen haltijan määritelmä ja siihen pohjautuva jätehuoltovastuu ilmentävät JäteL 20 §:n mukaista aiheuttamisperiaatetta.<sup>158</sup>

JäteL 28.2 §:n mukaan kiinteistön haltija on toissijaisesti vastuussa jätehuollosta. Toissijaisen vastuun syntymisen edellytyksenä on, että jätteen haltijaa tai edellisiä haltijoita ei tavoiteta, tai nämä eivät esimerkiksi maksukyvyttömyyden johdosta huolehdi velvollisuuksistaan. Lisäedellytyksenä on se, että kiinteistön haltija on sallinut jätettä tuottavan toiminnan kiinteistöllä tai jätteen tuomisen kiinteistölle. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan, että kiinteistön haltijan velvollisuuden laajuutta on aina arvioita tapauskohtaisesti. Lähtökohtaisesti kiinteistön haltijalla voidaan kuitenkin katsoa olevan velvollisuus seurata ja valvoa kiinteistöllä tapahtuvaa toimintaa. Monissa tapauksissa kiinteistön haltija

---

<sup>156</sup> HE 199/2010 vp, s. 81.

<sup>157</sup> Valtakunnallisen jätesuunnitelman uudistamistyöryhmän mietintö 2006, s. 39 ja Eränkö 2008, s. 15.

<sup>158</sup> HE 199/2010 vp, s. 81. Ks. esim. EUT:n ratkaisu C-1/03, van de Walle, 7.9.2004. Kok. 2004, s. I-7632, 58–61 kohdat.

on myös jätteen haltija, eli jätehuoltovastuu on tällä jo säännöksen 1 momentin perusteella.<sup>159</sup>

Jätteen haltijan vastuu jätehuollon järjestämisestä päättyy kun jäte on luovutettu JäteL 29 §:n tarkoitetulle vastaanottajalle. JäteL 29 §:n mukaan jätteen saa luovuttaa lähtökohtaisesti vain sellaiselle toiminnanharjoittajalle, jonka toiminta on hyväksytty jätelain tai ympäristönsuojelulain mukaisessa hyväksymismenettelyssä. Säännöksen toisen momentin tarkoittamissa tapauksissa jätteen saa luovuttaa myös muulle toimijalle, jos tällä on riittävä asiantuntemus ja taloudelliset ja tekniset valmiudet järjestää jätehuolto.<sup>160</sup> Mikäli jäte luovutetaan muille kuin JäteL 29 §:lle tarkoitetuille toimijoille, vastuu jätehuollon järjestämisestä on sekä jätteen haltijalla että jätteen vastaanottajalla.<sup>161</sup>

JäteL 29 §:n mukainen jätteen vastaanottaja katsotaan luovutushetkestä lähtien jätteen haltijaksi, ja sille siirtyy JäteL 30 §:n mukaisesti vastuu jätehuollon järjestämisestä. JäteL 30 §:ssä säädetään kuitenkin myös, että jätehuoltovastuu ei siirry kuljettajalle, joka kuljettaa jätettä toisen lukuun.<sup>162</sup> Toisen lukuun toimiva jätteen kuljettaja ei näin ollen ole jätteen haltija ja jätehuoltovastuussa.<sup>163</sup> Kuljetuksen aikana ja seurauksena kokonaisvastuu jätehuollosta joko säilyy jätteen luovuttajalla, tai siirtyy JäteL 29 §:n vaatimukset täyttävälle vastaanottajalle, jolle kuljettaja jätteen sopimuksen tai määräyksen mukaisesti toimittaa. Vastuun siirtymisen kannalta olennaista on jätteen luovuttajan ja vastaanottajan välinen sopimus. Mikäli toimeksiannon kuljetukselle on antanut jätteen vastaanottaja, siirtynee vastuu jätehuollosta vastaanottajalle jo kuljetukseen luovutushetkellä.<sup>164</sup>

### 3.1.3 Kunnan vastuu

Poikkeuksen jätteen haltijan ensisijaiseen jätehuoltovastuuseen muodostavat kunnan vastuulle jätelain 5 luvussa säädetyn mukaisesti kuuluvat asumisessa syntyvät jätteet. Kunnan vastuulle kuuluvat myös sellaiset asumisessa syntyvään jätteeseen laadultaan rinnastettavat

---

<sup>159</sup> HE 199/2010 vp, 81.

<sup>160</sup> HE 199/2010 vp, s.81–82. Perustelujen mukaan esimerkiksi koulujen tai hyväntekeväisyysjärjestöjen vapaaehtoiset keräystempaukset on jo kumotun jätelain aikana katsottu sellaisiksi 2 momentin mahdollistamiksi ei-ammattimaisiksi keräyksiksi, joihin jätteen saa 1 momentin estämättä luovuttaa.

<sup>161</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1572.

<sup>162</sup> HE 199/2010 vp, s. 82.

<sup>163</sup> Eränkö 2008, s. 14–15.

<sup>164</sup> HE 199/2010 vp, s. 82.

yhdyskuntajätteet, jotka ovat syntyneet hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa.<sup>165</sup> Yhdyskuntajäte on määritelty JäteL 6.1 §:n 2 kohdassa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan ”vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä”. Kunnan jätehuoltovastuuta koskevan JäteL 32 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa perustellaan asumisesta syntyvien jätteen kuulumista kunnan vastuulle sillä, että yksittäiseltä kotitaloudelta voisi olla kohtuuton ta edellyttää jätehuollon itsenäistä järjestämistä jätelainsäädännön mukaisesti. Hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvä jäte taas yleensä vastaa laadultaan asumisessa syntyvää jätettä, ja soveltuu siksi kuljetettavaksi ja käsiteltäväksi yhdessä asumisesta syntyvän jätteen kanssa.<sup>166</sup>

Kunnan on edellisten lisäksi järjestettävä JäteL 32.2 §:n mukaan asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Myös kohtuulliset määrät maa- ja metsätaloudessa syntyvää vaarallista jätettä kuuluvat kunnan vastuulle. JäteL 32.3 §:n mukaan kunnan jätehuollon järjestämisvastuu ei koske jätettä, joka toimitetaan lain 6 tai 7 luvun mukaisesti tuottajan tai jakelijan järjestämään jätehuoltoon. Säännöksellä on perustelujen mukaan haluttu selventää kunnan jätehuollon järjestämisvastuun suhdetta tuottajan, jakelijan tai juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän järjestämään jätehuoltoon. Säännöksen nojalla jätteen haltija ei ole velvollinen luovuttamaan kunnan järjestämään jätehuoltoon tuottajavastuun piiriin kuuluvia käytöstä poistettuja tuotteita, mikäli ne toimitetaan tuottajan tai juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän järjestämään vastaanottoon.<sup>167</sup>

JäteL 33 §:ssä säädetyn mukaisesti kunta on velvollinen järjestämään myös muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuollon, jos jätteen haltija tätä pyytää. Säännös koskee käytännössä jätteen haltijan jätehuoltovastuulle kuuluvaa elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä, joka säännöksen mukaisesti laadultaan ja määrältään soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmään.<sup>168</sup> Jätelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksellä halutaan turvata

---

<sup>165</sup> Kumotussa jätelaissa terveys- ja sosiaalipalveluissa ja koulutustoiminnassa syntynyt yhdyskuntajäte ei kuulunut kunnan vastuulle silloin kuin toiminta oli yksityistä. Muutosta perusteltiin käytännön toiminnan helpottamisella ja selkeyttämisellä.

<sup>166</sup> HE 199/2010 vp, s. 83–84. Lain säätämismuutoksessa kunnan vastuun laajuus herätti paljon keskustelua yritystoiminnan edistämisen näkökulmasta. Ympäristövaliokunta perusteli kunnan vastuun laajuutta mm. sillä, että kunta voi tehokkaimmin huolehtia jätehuollon järjestämisestä lain tarkoituksen mukaisesti eli ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla. Ks. YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp.

<sup>167</sup> HE 199/2010 vp, s. 84–85.

<sup>168</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1575.

jätehuoltopalveluiden saatavuus sellaisilla alueilla, joilla yksityistä jätehuoltopalvelua ei ole kohtuullisesti saatavilla.<sup>169</sup>

### **3.1.4 Tuottajavastuu**

Toinen poikkeus jätteen haltijan ensisijaiseen vastuuseen koskien jätehuollon järjestämistä on säädetty tuottajavastuun kuuluvien tuotteiden osalta. Tuottajavastuun perusteista ja periaatteista säädetään jätelain 6 luvussa. Lisäksi kaikkien tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden jätehuollon järjestämisestä on annettu tarkemmat säännökset jätelain nojalla annetuissa alemmanasteisissa säädöksissä. JäteL 46 §:n mukaisesti tuottajan tulee järjestää markkinoille saattamiensa lain 48 §:ssä tarkoitettujen tuotteiden jätehuolto kustannuksellaan, kun tuotteet poistetaan käytöstä.

## **3.2 Tuottajavastuun lähtökohdat ja tavoitteet**

Tuottajavastuu on vielä verraten uusi käsite EU:n ympäristölainsäädännössä. Ensimmäisen kerran sen periaate ilmaistiin jätteistä 15.7.1975 annetussa Neuvoston direktiivissä 75/422/ETY (EYVL L 194, 25.7.1975, s. 39–41), jonka 11 artiklassa säädettiin ”saastuttaja maksaa” -periaatteesta. Artiklan mukaan jätteestä huolehtiminen kuului jätteen haltijalle, aikaisemmalle haltijalle tai valmistajalle, jonka tuotteesta jäte on peräisin. Säännöksen viimeinen kohta viittaasi tuottajavastuuseen, jolla tuottajan vastuu ulotettiin tuotteen käytöstä poistamisen jälkeiseen aikaan. Tuottajavastuun mukaisesti aikaisemmin jätteen haltiaan tai viranomaisiin kohdistunut jätehuollon järjestämisvastuu on siirretty tuottajille.<sup>170</sup>

Laajemmin tuottajavastuuperiaatetta on alettu soveltaa käytäntöön 1990 -luvun alkupuolelta lähtien.<sup>171</sup> Ensimmäiset EU:n jätevirtakohtaiset niin sanotut ”kierrätysdirektiivit” annettiin 1990- luvun alkuvuosina. Kierrätysdirektiiveissä jäsenvaltiot veloitettiin järjestämään käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto direktiivin mukaisesti.<sup>172</sup> Implementoidessaan direktiivejä kansalliseen lainsäädäntöön jäsenvaltiot ottivat askeleen kohti tuottajan vastuun lisäämistä, mikä myönteisten kokemusten myötä johti tuottajavastuuseen perustuvien säännösten lisääntymiseen.<sup>173</sup> Suomessa tuottajavastuun mahdollistavat lisäykset kansalli-

---

<sup>169</sup> HE 199/2010 vp, s. 85.

<sup>170</sup> Lindqvist 2000, s. 29

<sup>171</sup> Tojo 2004, s. 4 ja Lindqvist 2000, s. 29.

<sup>172</sup> Ks. Rissanen 2006, s. 76. Ensimmäiset tuottajavastuualakohtaiset ”kierrätysdirektiivit” annettiin paristoista ja akuista (Neuvoston direktiivi 91/157/ETY) ja pakkauksista (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY).

<sup>173</sup> Rissanen 2006, s. 77.

seen jätelainsäädäntöön tehtiin EU-jäsenyyden lähestyessä, kun kansallisen jätelainsäädäntö haluttiin yhdenmukaistaa vastaamaan ylikansallista sääntelyä. Tällöin kumottuun jätelakiin lisättiin sen 3 luvun 18 §:n 5 kohtaan valtuutussäännös, jonka nojalla valtioneuvosto saattoi antaa jätehuollon järjestämiseksi tarpeellisia määräyksiä muun muassa tuottajaan kohdistuvasta osittaisesta tai kokonaisesta jätehuoltovastuusta.<sup>174</sup> Ensimmäinen tuottajavastuuseen perustuva kansallinen säädös koski käytöstä poistettuja renkaita (1246/1995).

Tuottajavastuuperiaatteen laajempi omaksuminen on nähtävissä osana laajempaa ympäristöpoliittista muutosta, jossa perinteistä teollisuuden päästöihin keskittyvää ympäristöpolitiikkaa on täydennetty koko tuotteen elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset huomioon ottavalla tuotepolitiikalla. Tuotteiden ympäristövaikutukset huomioon ottavalla tuotepolitiikalla pyritään vähentämään tuotteen aiheuttamia ympäristövaikutuksia koko sen elinkaaren aikana aina luonnonvarojen käyttämisestä tuotteen elinkaaren loppupäähän ja kierrätykseen asti.<sup>175</sup> Tojo on katsonut arviodessaan tuottajavastuuta ympäristömyötäisen tuotesuunnittelun edistäjänä, että parhaisiin ja innovatiivisimpiin ratkaisuihin päästään jättämällä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi yksityisten toimijoiden ratkaistavaksi.<sup>176</sup>

Käsitteen tuottajavastuu synonyyminä käytetään usein termiä laajennettu tuottajavastuu (englanniksi Extended Producer Responsibility, ERP), joka ilmentää edellä mainittua tuottajavastuun tuotepoliittista luonnetta. Termin esitteli ensimmäisen kerran ruotsalainen politiikantutkija Thomas Lindhqvist vuonna 1990. Hänen mukaansa laajennetun tuottajavastuun tavoitteena on vähentää tuotteen kokonaisympäristövaikutuksia määräämällä tuotteen valmistaja vastuulliseksi tuotteen koko elinkaaresta ja erityisesti keräyksestä, kierrätyksestä ja loppukäsittelystä. Sittemmin laajennetun tuottajavastuun periaate on edellä mainitun tavoin otettu käyttöön erityisesti EU:n jätelainsäädännössä. Voimassa olevassa jätedirektiivissä laajennetusta tuottajavastuusta säädetään sen 8 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tuottajaan kohdistuvia lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä tehostaakseen uudelleenkäyttöä ja jätteen syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä. Artiklan 2 kohdan mukaan toimenpiteitä voidaan toteuttaa myös

---

<sup>174</sup> VJäteL 3 luvun 18 §:n 5 kohta kuului kokonaisuudessaan seuraavasti: ”tuotteen valmistajan, maahan-tuojan, markkinoille luovuttajan, välittäjän, myyjän, luovuttajan, pakkaajan tai käyttäjän taikka näiden muodostaman oikeustoimikelpoisen yhteisön (tuottajayhteisö) velvollisuudesta joko osittain tai kokonaan huolehtia jätehuollon järjestämisestä tai vastata siitä aiheutuvista kustannuksista samoin kuin jätteen tuottajan, kiinteistön haltijan tai muun jätteen haltijan oikeudesta tai velvollisuudesta toimittaa jäte näin järjestettyyn jätehuoltoon tai osallistua siihen muuten”.

<sup>175</sup> Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto KOM (2003) 3002, s. 3.

<sup>176</sup> Tojo 2004, s. 18–19.

ympäristömyötäisen tuotesuunnittelun edistämiseksi. Direktiivin johdanto-osan 27. perustelukappaleen mukaan laajennetulla tuottajavastuulla pyritään osaltaan edistämään materiaalihokkuutta.

Kansallisen lain tasolla tuottajavastuun ensisijainen tavoite on sama kuin JäteL 1 §:ssä säädetty yleinen tavoite, eli ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista. Tuottajilla on katsottu olevan yleensä esimerkiksi kuntia paremmat mahdollisuudet järjestää käytöstä poistettujen tuotteiden erilliskeräys, uudelleenkäyttö ja kierrätys hyödyntämällä muun muassa omaa jakeluverkostoaan. Lisäksi jätehuollon sujuvuutta edistää se, että joissakin tapauksissa, esimerkiksi keräyspaperin ja pakkausten osalta, tuottaja voi itse toimia myös kierrättäjänä ja materiaalihyödyntäjänä.<sup>177</sup>

Tuottajavastuulla pyritään lisäksi edistämään jätelain etusijajärjestyksen toteutumista, ympäristömyötäistä tuotesuunnittelua ja jätteiden määrän vähentämistä siirtämällä jätehuoltovastuu lähemmäs tuotteen valmistusprosessia.<sup>178</sup> Tuotteen koko elinkaaren aikaisten kustannusten sisällyttäminen tuotteen hintaan voi vaikuttaa jätteiden määrään vähentävästi.<sup>179</sup> Tuottajavastuujärjestelmien käyttöönotolla voidaankin parhaimmillaan parantaa tuotteiden materiaalihokkuutta, kun jätehuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu kohdistetaan siihen toimijaan, jolla on mahdollisuus vaikuttaa tuotteiden suunnitteluun.<sup>180</sup> Kautto ym. ovat kuitenkin todenneet, että lainsäädännön asettamista tavoitteista huolimatta tuottajavastuu liitetään kuitenkin ennemmin jätehuollon järjestämiseen kuin tuotesuunnittelun kehittämiseen. Syynä tähän he pitävät tuottajavastuujärjestelmien käytännön toimeenpanon hankaluutta. Heidän mielestään tuottajavastuujärjestelmien hyödyt liittyvän ennen kaikkea jätehuollon palvelutason parantamisen mukanaan tuomiin ympäristöhyötyihin.<sup>181</sup> Yksi syy siihen, että tuottajavastuu ei ainakaan kaikilla aloilla vaikuta toivotulla tavalla tuotesuunnitteluun lienee se, että tuottajavastuullinen toimija ei aina ole tuotteen valmistaja.

### 3.3 Tuottajavastuun määritelmä

Tuottajavastuu määritellään JäteL 46 §:ssä, jonka mukaan tuottajan tulee järjestää markkinoille saattamiensa lain 48 §:ssä tarkoitettujen tuotteiden jätehuolto. Tuottajavastuu kattaa

---

<sup>177</sup> Mm. Rissanen 2006, s. 75 ja Kuusiniemi ym. s. 1583.

<sup>178</sup> Kuusiniemi ym., s. 1583 ja Rissanen 2006, s. 75.

<sup>179</sup> YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp.

<sup>180</sup> Kauppila 2009, s. 28.

<sup>181</sup> Kautto ym. 2009, s. 7.

aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pääsääntöisesti myös jätehuollon kustannukset. Tuottajan kustannusvastuuseen on säädetty kaksi poikkeusta JäteL 53 §:ssä. JäteL 53 §:n mukaan tuottaja vastaa muualla kuin kotitaloudessa käytettävän sähkö- ja elektroniikkalaitteen jätehuollon kustannuksista vain, jos laite korvataan vastaavalla tai samaan tarkoitukseen käytettävällä laitteella. Poikkeus koskee laitetta, joka on saatettu markkinoille ennen 13.8.2005, eli ennen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajavastuuta koskevien säännösten voimaantuloa. Toinen poikkeus koskee 53.2 §:n mukaan teollisuusparistoja ja -akkuja, ja muuhun kuin yksityiskäyttöön tarkoitettuja ajoneuvoakkuja, joiden jätehuollosta aiheutuneista kustannuksista tuottaja ja akun haltija sopia keskenään.

Tuottajavastuu koskee JäteL 46 §:n mukaan niitä käytöstä poistettuja tuotteita, jotka on luovutettu lain 49 §:ssä tai 56 §:ssä tarkoitettuun tuottajan tai jakelijan järjestämään vastaanottoon tai kuljetukseen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, osa tuottajavastuun alaisista käytöstä poistetuista tuotteista sekoittuu käytännössä jätteen haltijan tai kunnan järjestämään vastaanottoon. Siksi kunnan on jäljempänä luvussa 4.1.6 kuvatulla tavalla toimitettava sen vastaanottoon päätyneet tuottajavastuun alaiset käytöstä poistetut tuotteet tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Tuottajan jätehuoltovastuu on säännöksen mukaan lähtökohtaisesti kokonaisvastuuta kattaen sekä keräyksen, kuljetuksen, hyödyntämisen ja loppukäsittelyn sekä näiden toimintojen tarkkailun ja jälkihoidon.<sup>182</sup> Jätelain määritelmä ei sisällöllisesti ole muuttunut kumotun jätelain 18 a §:ään sisältyneestä tuottajavastuuta koskevasta säännöksestä.

### **3.4 Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat**

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet ja tuottajat määritellään JäteL 48 §:ssä. Säännöksen mukaan tuottajavastuu koskee seuraavia tuotteita ja tuottajia:

”1) moottorikäyttöisen ja muun ajoneuvon tai laitteen renkaat, joiden tuottajana pidetään tällaisen renkaan valmistajaa, maahantuoja tai pinnoittajaa taikka renkailla varustetun ajoneuvon tai laitteen maahantuoja;

2) henkilöautot, pakettiautot ja niihin rinnastettavat muut ajoneuvot, joiden tuottajana pidetään tällaisen ajoneuvon valmistajaa tai maahantuoja taikka sitä, joka toimittaa maahan ajoneuvoja kotimaisen käyttäjän nimissä;

---

<sup>182</sup> HE 199/2010 vp, s. 94.



3) sähkö- ja elektroniikkalaitteet, joiden tuottajana pidetään laitteen valmistajaa tai maahantuoja taikka sellaista myyjää, joka myy laitteita omalla tuotemerkillään;<sup>183</sup>

4) paristot ja akut, mukaan lukien sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin, ajoneuvoihin tai muihin tuotteisiin sisältyvät paristot ja akut, joiden tuottajana pidetään pariston tai akun markkinoille saattajaa;

5) sanomalehdet, aikakauslehdet, toimistopaperit ja muut niihin rinnastettavat paperituotteet, joiden tuottajana pidetään paperituotteiden valmistukseen käytettävän paperin valmistajaa tai maahantuoja taikka painetun paperituotteen maahantuoja;

6) pakkaukset, joiden tuottajana pidetään tuotteen pakkaajaa tai pakatun tuotteen maahantuoja.<sup>184</sup>

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuoteryhmät ovat vastaavat kuin kumotussa jätelaissa.<sup>185</sup> Säännöksen mukaan tuottajana pidetään pääsääntöisesti säännöksessä mainittujen tuotteiden ammattimaista valmistajaa tai maahantuoja, pakkausten osalta tuotteiden pakkaajaa ja pakattujen tuotteiden maahantuoja.<sup>186</sup> Paperituotteiden osalta tuottajavastuullisena toimijana pidetään jätelain uudistuksen myötä myös painettujen paperituotteiden ammattimaista maahantuoja. Painetulla paperituotteella tarkoitetaan säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esimerkiksi suoramainontajulkaisuja, postimyyntiluetteloja ja kirjekuoria.<sup>187</sup>

JäteL 48.3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä ovat edellä luetellut tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet, ja keitä ovat niiden tuottajat. Edelleen säännös mahdollistaa tarkempien säännösten antamisen valtioneuvoston asetuksella siitä, miten tuottajavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan toisesta maasta hankittuihin tuotteisiin, tai toiseen maahan sähköisellä tai etäkaupalla viedyistä tuotteista. Asetuksenantovaltuus on säännöksen perustelujen mukaan tarpeen, sillä tuottajavastuusääntely on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta sidoksissa vastaavaan EU-sääntelyyn, ja tuottajan määritelmään voi olla tarpeen tehdä alakohtaisia täsmennyksiä EU-

---

<sup>183</sup> Ks. HE 16/2014 vp, s. 14, jossa kohtaa ehdotetaan muutettavaksi uudelleenlaaditun SER-direktiivin mukaisesti niin, että sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tuottajana pidettäisiin laitteen valmistajaa, maahantuoja tai sellaista myyjää, joka myy laitteita omalla nimellään tai tavaramerkillään.

<sup>184</sup> Tuottajavastuusäännöksiä ei kuitenkaan säännöksen toisen momentin mukaan sovelleta uudelleen käytön edistämiseksi tehtäviä toimia lukuun ottamatta sellaiseen pakkausten tuottajaan, jonka liikevaihto on vähemmän kuin 1 000 000 euroa.

<sup>185</sup> Jätedirektiivi tosin mahdollistaisi uusien tuoteryhmien lisäämisen tuottajavastuun piiriin, ks. jätedirektiivin artikla 8.

<sup>186</sup> Vrt. jätedirektiivin 8 artikla, jonka mukaan tuottajavastuu voidaan kohdistaa tuotteiden ammattimaisiin kehittäjiin, valmistajiin, prosessoijiin, käsittelijöihin, myyjiin sekä tuojiin.

<sup>187</sup> HE 199/2010 vp, s. 96.

säädösten toimeenpanemiseksi. Lähtökohtaisesti tavoite on ollut määritellä tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuottajat mahdollisimman tyhjentävästi laissa.<sup>188</sup>

Tuottajan määritelmä on keskeinen tuottajavastuun toteutumisen kannalta. Toisaalta markkinoiden häiriöttömän toiminnan kannalta on olennaista, että vain yksi toimija voidaan määritellä tuottajavastuulliseksi tietyn tuotteen osalta, toisaalta taas on tärkeää estää tilanteet, joissa tuote jää ”isännättömäksi”. Myös jatkuvasti yleistyvä tuotteiden etämyynti on tuonut omat haasteensa tuottajavastuujärjestelmiin. Uudelleenlaaditussa SER-direktiivissä etämyyntitilanteita koskevaan haasteeseen on pyritty vastaamaan niin sanottua valtuutettua edustajaa koskevalla sääntelyllä. Uudelleenlaaditun SER-direktiivin kansalliseksi voimaansaattamiseksi hallitus on 20.3.2014 antanut Eduskunnalle esityksen jätelain muuttamisesta. Muutosesityksen mukaan valtuutettua edustajaa koskeva sääntely lisättäisiin JäteL 66a §:ksi, joka 1 momentti kuuluu esityksen mukaan seuraavasti:

”Tuottajan, joka on sijoittautunut Suomeen ja myy sähkö- ja elektroniikkalaitteita etäkaupalla suoraan käyttäjille toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, on nimettävä valtuutettu edustaja, joka tuottajan sijasta vastaa tämän velvollisuuksien täyttämisestä kyseisessä jäsenvaltiossa. Toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon sijoittautuneen tuottajan, joka myy sähkö- ja elektroniikkalaitteita etäkaupalla suoraan käyttäjille Suomeen, on vastaavasti nimettävä valtuutettu edustaja, joka tuottajan sijasta vastaa tämän velvollisuuksien täyttämisestä Suomessa.”<sup>189</sup>

Esityksen mukaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut myös muu kuin etämyyjä voisi nimetä valtuutetun edustajan Suomeen. Valtuutetuksi edustajaksi voidaan esityksen mukaan kirjallisella valtuutuksella nimetä oikeushenkilön lisäksi myös luonnollinen henkilö.<sup>190</sup> Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan molemmissa 1 momentin mukaisissa tapauksissa lähtömaan viranomaisen olisi valvottava, että valtuutettu edustaja nimetään lain tarkoittamissa tapauksissa. Viranomaisten toimivallan puute estää esityksen yleisperustelujen mukaan vastaavanlaisen menettelyn ulottamisen muille tuottajavastuualoille pelkästään kansallisella lainsäädännöllä.<sup>191</sup> Tämä jättää etämyyntiä koskevan ongelman edelleen muille tuottajavastuualoille. Esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen etämyyjän myydessä laitteiden sisällä paristoja suoraan kuluttajille Suomeen ei tuottajavastuullista toimijaa paristojen osalta Suomessa ole. Valtuutettua edustajaa koskevan säänte-

---

<sup>188</sup> HE 199/2010 vp, s. 96.

<sup>189</sup> HE 16/2014 vp, s. 24. Ks. myös YmVM 2/2014 vp — HE 16/2014 vp, s. 2.

<sup>190</sup> HE 16/2014 vp, s. 24.

<sup>191</sup> HE 16/2014 vp, s. 12. Ympäristöministeriön lausuntopyynnössä YM15/400/2013 valtuutettua edustajaa koskeva säännös olisi vielä ulotettu koskemaan myös kannettavien paristojen ja akkujen tuottajia. Siksi valtuutettua edustajaa koskeva säännösehdotus sisältyy myös paristoasetusluonnokseen 2013, s. 7 ja 13.

lyn ulottaminen koskemaan myös muita tuottajavastuun alaisia tuotteita olisikin tärkeää vapaamatkustamisen estämiseksi ja kotimaisten toimijoiden aseman parantamiseksi suhteessa ulkomaisiin etämyyjiin.<sup>192</sup>

Tuottajavastuu koskee edellä todetun tavoin vain lain tarkoittamia ammattimaisia toimijoita. Ammattimaisuutta ei ole laissa, sen perusteluissa eikä lain nojalla annetuissa asetuksissa erikseen määritelty. Toisaalta pientuottajille ei ole pakkauksia lukuun ottamatta asetettu poikkeuksia lain sovellettavuuden suhteen.<sup>193</sup> Näin ollen periaatteessa yhdenkin tuottajavastuun piiriin kuuluvan tuotteen markkinoille saattava yritys voidaan katsoa tuottajaksi, sikäli kuin markkinoille saattaminen on osa ammattimaista toimintaa. Tuottajan määritelmä on merkityksellinen myös tuottajavastuun tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Lindhqvist katsoi laajennetun tuottajavastuun määritelmää hahmotellessaan vuonna 1990 tuottajan lähtökohtaisesti viittaavan tuotteen valmistajaan.<sup>194</sup> Tuotteen elinkaaren aikaisten vaatimusten kohdistaminen tuotteen valmistajaan toimineekin tuottajavastuun tavoitteiden mukaisesti ympäristömyötäisen tuotesuunnittelun ja jätteiden synnyn ehkäisemisen edistäjänä. Usein tuottajavastuullinen toimija on kuitenkin muu kuin valmistaja, jolloin tuottajavastuun kustannusvaikutukset eivät yllä tuotesuunnitteluun asti.<sup>195</sup>

### 3.5 Vastuun sisältö

Jätelaissa tuottajavastuun sisällöksi on sen 46 §:ssä edellä mainitun tavoin määritelty tuottajan kokonaisjätehuoltovastuu markkinoille saattamiensa tuotteiden osalta. Lindhqvist on jakanut tuottajavastuun sisällön käsitteellisesti seuraaviin elementteihin:

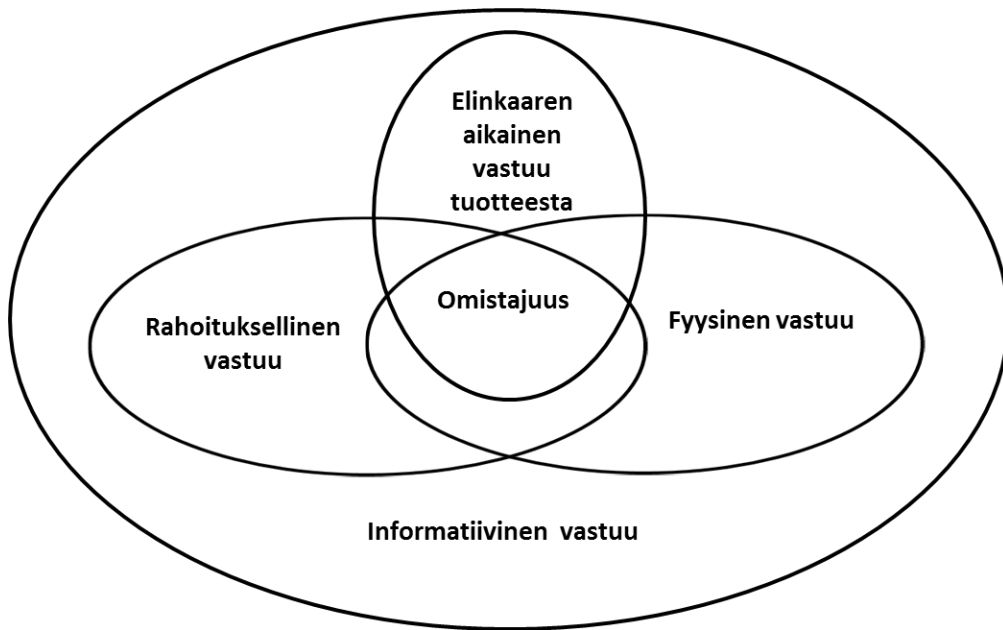
---

<sup>192</sup> Ks. HE 16/2014 vp, s. 10, jossa valtuutettua edustajaa koskevilla säännöksillä pyritään nimenomaisesti estämään vapaamatkustajaongelmaa ja parantamaan kotimaisten toimijoiden asemaa suhteessa ulkomaisiin etämyyjiin. Vapaamatkustamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä tuottajavastuuvetoisuuden laiminlyömistä, jolloin markkinoille saatetun tuotteen jätehuollon kustannukset jäävät tuottajavastuunsa hoitaneiden toimijoiden kustannettavaksi.

<sup>193</sup> JäteL 48.2 §:n mukaan tuottajavastuusäännöksiä ei JäteL 52 §:ää lukuun ottamatta sovelleta pakkausten tuottajaan, jonka liikevaihto on vähemmän kuin 1 000 000 euroa. Myös esim. paristodirektiivin 18 artiklan mukaisesti pientuottajia koskevat kansalliset poikkeukset on sallittu.

<sup>194</sup> Lindhqvist 2000, s. 57.

<sup>195</sup> Lindhqvist 2000, s. 126.



Kuva 1 Tuottajavastuun elementit (Mukaillen Lindqvist 2000, s. 38)

- *Elinkaarenaikainen vastuu tuotteesta* (Lindqvist käyttää esityksessään termiä ”Liability”) viittaa vastuuseen tuotteen todistetusti aiheuttamista ympäristövahingoista. Tuottajan vastuu elinkaaren aikaisista ympäristövahingoista määrittyy voimassa olevan lainsäädännön mukaan ja voi kattaa sekä käytön aikaiset vahingot, että vahingot, jotka aiheutuvat tuotteen käytöstä poistamisen jälkeen.
- *Rahoituksellinen vastuu* tarkoittaa tuottajan vastuuta tuotteen käytöstä poistamisen jälkeisistä kustannuksista, eli aiheuttamisperiaatteen mukaista kustannusvastuuta jätehuollon kustannuksista.
- *Fyysinen (tai operatiivinen) vastuu* viittaa tuottajan jätehuollon järjestämisvelvollisuuteen
- *Informatiivinen vastuu* ilmentää tuottajan vastuuta tuotteen ympäristöominaisuuksia koskevan tiedon jakamisesta.
- Lindqvistin mukaan tuottaja saattaa säilyttää tietyssä mielessä *omistajuuden* tuotteeseen sen elinkaaren ajan, ja siten olla vastuullinen tuotteen aiheuttamista ympäristöongelmista.<sup>196</sup>

Yllä mainituista tuottajavastuun peruselementeistä fyysinen, rahoituksellinen ja informatiivinen vastuu sisältyvät myös jätedirektiivin 8 artiklaan. Valtioneuvoston tuottajavastuual-

<sup>196</sup> Omistajuus viittaa tässä ennen kaikkea tuottajan vastuuseen, ei omistusoikeuteen varallisuus oikeudellisessa mielessä.

kohtaisissa asetuksissa on täsmennetty tuottajan informatiivista vastuuta.<sup>197</sup> Tuottajavastuun peruselementeistä kustannusvastuuta voidaan pitää tuottajavastuun tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisimpana. Tuottaja on tuntiessaan tuotteensa ominaisuudet parhaiten keskeisessä asemassa myös tuotteen ympäristövaikutuksia koskevan tiedon jakamisessa. Sen sijaan lainsäädäntö ei edellytä tuottajien vastaavan käytännön jätehuollosta itse, vaan tehtävä voidaan antaa tuottajavastuun perusidean kärsimättä myös muun jätehuollon toimijan hoidettavaksi.<sup>198</sup>

Viimeinen maksaja ei tuottajavastuujärjestelmässäkään ole kuitenkaan yleensä tuottaja, vaan pääsääntöisesti tuottajat siirtävät jätehuollosta aiheutuneet kustannukset tuotteiden hintoihin loppukäyttäjän maksettaviksi. Jätehuollon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset ovat siis loppukäyttäjän kannalta osa tuotteen hintaa riippumatta siitä, erotellaanko kierätysmaksu hinnoittelussa vai ei.<sup>199</sup> Tietyssä mielessä tuotteen loppukäyttäjää voidaankin pitää aiheuttamisperiaatetta tulkiten ”oikeana” kustannusvastuullisena. Uudelleenlaaditun SER-direktiivin johdanto-osan 23. perustelukappaleessa tämä on todettu lausumalla, että tuottajien jätehuollon rahoitusvelvollisuudet tulee yhdenmukaistaa unionissa, jotta jätteen keräyskustannukset saadaan siirrettyä *tavallisilta veronmaksajilta* sähkö- ja elektroniikkaromun käyttäjille. Rahoituksellisesta näkökulmasta tuottajavastuu jätehuollon sääntelykeinona eroaakin muista sääntelykeinoista vain siten, että tuottajavastuujärjestelmässä loppukäyttäjä maksaa jätehuoltokustannukset jo tuotetta ostaessaan, eikä vasta jälkikäteen käytöstä poiston yhteydessä, kunnallisverona tai kunnallisen jätemaksun yhteydessä.<sup>200</sup>

### 3.6 Vastuun laajuus

JäteL 46 §:n mukainen jätehuollon järjestämisvastuu kohdistuu säännöksen sanamuodon mukaisesti yksittäiseen tuottajaan. Tuottaja on velvollinen järjestämään markkinoille saatamiensa tuotteiden jätehuollon kustannuksellaan noudattaen myös tuottajia sitovaa JäteL 8 §:n mukaista jätehuollon etusijajärjestystä ja JäteL 13 §:ssä säädettyjä jätehuollon yleisiä vaatimuksia. Tuottajan järjestämää jätehuoltoa koskevia vaatimuksia on lisäksi tarkennettu

---

<sup>197</sup> Ks. esim. paristoasetus 422/2008 13 § ja romuajoneuvoasetus 13 §.

<sup>198</sup> Kautto ym. 2009, s. 8.

<sup>199</sup> Rissanen 2006, s. 83. Tuottajavastuualakohtaisissa direktiiveissä on eroja sen suhteen, saako jätehuoltokustannuksia ilmoittaa osana hintaa vai ei. Vrt. esim. paristodirektiivin 16 artiklan 4 kohta, jossa kielletään jätehuoltokustannusten ilmoittaminen erikseen loppukäyttäjille ja uudelleenlaaditun SER-direktiivin 14 artikla 1 kohta, jossa jätehuoltokustannusten ilmoittaminen ostohetkellä sallitaan. Uudelleenlaaditun SER-direktiivin johdanto-osan 24. perustelukappaleessa perustellaan jätehuollon kustannusten ilmoittamisen sallimista, koska se ohjaisi kestävien ja ympäristömyönteisten valintojen tekemistä.

<sup>200</sup> Rissanen 2006, s. 83. Asia on todettu myös jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä vertailtaessa esityksen vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. (HE 199/2010 vp, s. 47).

kunkin JäteL 48 §:ssä tarkoitetun tuoteryhmän osalta annetuissa tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa.

Tuottajan järjestämää jätehuoltoa koskevat edellä mainitut sisällölliset ja laadulliset vaatimukset ovat samat kaikille tuottajille. Määrän suhteen tuottajan jätehuoltovastuu sen sijaan määräytyy tuottajakohtaisesti.<sup>201</sup> JäteL 46.2 §:n mukaan tuottajan ensisijainen vastuu koskee tuottajan Suomen markkinoille saattamia tuotteita. Tuottajan toissijainen vastuu koskee tuottajan markkinaosuuteen nähden kohtuulliseksi katsottavaa osuutta muista vastaavista tuotteista tuotteiden markkinoille saattamisen ajankohdasta riippumatta. Säännös vastaa pääosin VJäteL 18c §:n 2 momenttiin sisältynyttä vaatimusta, siitä on ainoastaan poistettu viittaus tuotteiden määrään.<sup>202</sup> Tuottajan toissijaisen vastuun tavoitteena on säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan huolehtia sellaisten tuotteiden jätehuollosta, joiden tuottajat ovat lakanneet olemasta, tai jotka eivät ole JäteL 48 §:n tarkoittamassa mielessä ammattimaisia.<sup>203</sup> Lisäksi toissijaisen vastuun piiriin kuuluvat käytännössä niiden tuottajien markkinoille saattamat tuotteet, jotka eivät hoida lakisääteisiä velvollisuuksiaan eli ovat niin sanottuja vapaamatkustajia.<sup>204</sup>

Pakkausten tuottajien osalta vastuuun laajuus muuttui verrattuna kumottuun jätelakiin, jonka 18 j §:n mukaisesti tuottajan tuli huolehtia siitä, että kaikesta pakkausjätteestä hyödynnettiin keskimäärin 61 painoprosenttia. Muilta osin vastuu oli jätteen haltijalla ja kunnalla. Voimassaolevan jätelain 46.2 §:n mukaan vastuu pakkausten jätehuollosta kustannuksineen on siirretty kokonaan pakkausten tuottajille, joiden tulee huolehtia kaikista tuottajan JäteL 49 §:n perusteella järjestämään alueelliseen vastaanottoon päätyneistä pakkausjätteistä. Muutosta perustellaan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sillä, että kumotun jätelain voimassa ollessa tuottajien, kunnan ja jätteen haltijan vastuunjako pakkausjätteistä oli käytännössä epäselvää, eikä lain säännös määritellyt yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia riittävän selkeästi.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Rissanen 2006, s. 80.

<sup>202</sup> VJäteL 18 c §:n 2 momentti kuului seuraavasti: ”Tuottajan velvollisuus koskee tuottajan itse markkinoille luovuttamia tuotteita ja markkinoille luovutettujen tuotteiden määrään tai markkinaosuuteen nähden kohtuulliseksi katsottavaa osuutta kaikista niistä vastaavista markkinoille luovutetuista tuotteista riippumatta tuotteiden markkinoille luovuttamisen ajankohdasta.”

<sup>203</sup> HE 199/2010 vp, s. 94. Pakkausjätteen osalta toissijainen vastuu tosin koskee myös niiden tuottajien markkinoille saattamia pakkauksia, jotka eivät JäteL 48 §:n mukaisesti ole tuottajavastuussa (joiden liikevaihto on vähemmän kuin 1 000 000 €, ks. edellä alaviite 184).

<sup>204</sup> HE 199/2010, s. 94.

<sup>205</sup> HE 199/2010, s. 95.

Rissanen on kumotun jätelain mukaista tuottajan jätehuoltovastuuta arvioidessaan katsonut, että tuottajan vastuuta ei käytännössä voida kohdistaa vain tuottajan omiin tuotteisiin. Näin siksi, että tuotteet eivät jätehuoltoon palautuessaan ole ”korvamerkittyjä”, ja toisaalta tuotteen viimeisellä haltijalla tulee olla mahdollisuus palauttaa käytöstä poistettu tuote mihin tahansa sen tyyppiselle jätteelle järjestettyyn vastaanottopaikkaan. Rissanen mukaan tuottajan voidaan määrällisesti katsoa täyttäneen jätehuoltovelvoitteensa, kun tämä pystyy osoittamaan kalenterivuositain huolehtineensa jätehuollosta ja sen kustannuksista vähintään yhtä usean samanlaisen tuotteen osalta, kuin tämä on sinä vuonna markkinoille itse saattanut. Vastuun yläraja taas voidaan määrittää samalla periaatteella laskemalla tuottajan suhteellinen markkinaosuus kyseisenä kalenterivuonna markkinoille saatetuista samankaltaisista tuotteista. Tällöin tuottajan tulee huolehtia tuotteiden jätehuollosta ja sen kustannuksista enintään tämän markkinaosuuden suhteessa.<sup>206</sup> JäteL 46 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tuottajien velvollisuus on huolehtia, että jätehuollon kustannukset jakautuvat tasapuolisesti tuottajien kesken niin, ettei synny kilpailun vääristymiä.<sup>207</sup>

EU:n tuottajavastuualakohtaisissa direktiiveissä<sup>208</sup> ja jätelain nojalla annetuissa tuottajavastuuta koskevista asetuksista on annettu lisäksi tuottajavastuualakohtaista keräystä ja hyödyntämistä koskevia määrällisiä tavoitteita. Lähtökohtaisesti direktiiveissä määritellyt ja niistä kansalliseen lainsäädäntöön siirretyt prosenttimääräiset keräystä ja hyödyntämistä koskevat tavoitteet sitovat ja velvoittavat jäsenvaltioita. Direktiivien keräystä ja hyödyntämistä koskevien tavoitteiden täyttymättä jääminen voinee johtaa jäsenvaltioihin kohdistuviin sanktioihin tavanomaisen unionisääntelyn täytäntöönpanon laiminlyömisestä.<sup>209</sup>

Valtioneuvoston tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa säädetyt määrälliset tavoitteet on annettu JäteL 8.3 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla tai VJäteL 18 c §:n 4 momentin nojalla. Keräystä ja hyödyntämistä koskevat määrälliset tavoitteet on pääsääntöisesti kirjattu kumotun jätelain nojalla annettuihin asetuksiin tuottajia velvoittavin muotoiluin, esimerkiksi SER-asetuksessa (5 §) ja paristoasetuksessa (6 §) säädetään, että *tuottajan on huolehdittava* että valtakunnalliset keräystavoitteet saavutetaan. Niin ikään kumotun jätelain nojalla annetussa romuajoneuvoasetuksessa määrätään (5 §), että tuottajan on yhdessä muiden taloudellisten toimijoiden kanssa huolehdittava asetuksessa säädettyjen uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja hyödyntämistä koskevien tavoitteiden saavuttamisesta.

---

<sup>206</sup> Rissanen 2006, s. 81.

<sup>207</sup> HE 199/2010 vp, s. 95.

<sup>208</sup> ks. luettelo direktiiveistä luvussa 2.3.8.

<sup>209</sup> Lankinen 2010, s. 148.

Uuden jätelain nojalla annetuissa rengasasetuksessa, keräyspaperiasetuksessa ja juomapakkausasetuksessa määrälliset tavoitteet on muutettu kutakin tuottajaa sitoviksi velvollisuuksiksi.<sup>210</sup> Asetuksissa käytetäänkin termin ”huolehtiminen” sijaan ilmaisua ”Tuottajan on järjestettävä”. Vastaavaa terminologiaa on käytetty myös valmistelussa olevissa asetusluonnoksissa.<sup>211</sup> Säännösten muuttaminen edellä selostetulla tavalla viittaa siihen, että yksittäiset tuottajat on haluttu sitoa määrällisten velvoitteiden saavuttamiseen entistä selvemmin. Rissanen on mielestäni aiheellisesti arvioinut yksittäisen tuottajan asettamista vastuuseen valtakunnallisten määrällisten tavoitteiden saavuttamisesta ristiriitaiseksi JäteL 46.2 §:ään sisältyvän tuottajan määrällisen vastuun ylärajan kanssa.<sup>212</sup> Mikäli tuottaja velvoitettaisiin järjestämään jätehuolto useamman tuotteen osalta kuin tämä on kalenterivuonna markkinoille saattanut, tai yli markkinaosuutensa osoittaman määrän, lisäisi se tuottajan vastuuta yli laissa säädetyn määrän.<sup>213</sup>

Määrällisten vaatimusten saavuttamista arvioidaan kalenterivuosittain tuottajavastuuta valvovalle viranomaiselle toimitettujen seurantatietojen avulla. Tuottajan kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuudesta säädetään JäteL 54 §:ssä, jonka nojalla tuottajan tulee kalenterivuosittain tai tarvittaessa useammin tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa tarkemmin määritellyn mukaisesti toimittaa Pirkanmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselle (jäljempänä Pirkanmaan ELY-keskus tai PIR-ELY) tiedot muun muassa tämän markkinoille saattamista, keräämistä, uudelleenkäyttämistä, hyödyntämistä ja kierrättämistä määristä. Mikäli tuottaja ei saavuta määrällisiä vaatimuksia, voi PIR-ELY JäteL 128 §:n nojalla velvoittaa tuottajan saattamaan toimintansa lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaiseksi sekä osoittamaan muutokset tehdyiksi. PIR-ELY voi tehostaa määräystä JäteL 129 §:n mukaisella uhkasakolla.

---

<sup>210</sup> Ks. esim. rengasasetuksen perustelumuistio (Ympäristöministeriö 2013, s. 5), jossa todetaan, että kumotun valtioneuvoston päätöksen (1246/1995) renkaiden uudelleenkäyttö- ja hyödyntämisvaatimus on muutettu uudessa asetuksessa kutakin tuottajaa sitovaksi uudelleenkäyttö- ja hyödyntämisvelvollisuudeksi.

<sup>211</sup> Pakkausasetusluonnos 2013 (8 §), SER-asetusluonnos 2013 (5 §) ja paristoasetusluonnos 2013 (9 §).

<sup>212</sup> Rissanen vuonna 2006 julkaistussa artikkelissa arvioitiin kumotun jätelain nojalla annettuja tuottajavastuualakohtaisissa päätöksissä ja asetuksissa annettuja määrällisiä vaatimuksia, jotka oli edellä kuvatus tavoin kirjoitettu tavoitteiksi.

<sup>213</sup> Rissanen 2006, s. 83.



### 3.7 Käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanotto ja kuljetus

#### 3.7.1 Tuottajan velvollisuudet

Tuottajan jätehuoltovastuu koskee vain niitä käytöstä poistettuja tuotteita, jotka on luovutettu JäteL 49 §:ssä tai 56 §:ssä tarkoitettuun tuottajan tai jakelijan järjestämään vastaanottopaikkaan tai kuljetukseen. JäteL 49 §:n mukaan tuottajan tulee järjestää käytöstä poistettavien tuotteiden vastaanottopaikkoja siten, että tuotteen voi maksutta ja vaivattomasti luovuttaa vastaanottoon.<sup>214</sup> Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on asetettu vastaanottovelvollisuuden laajuuden suhteen lähtökohdaksi se, että koko maassa on tuotteen viimeiselle haltijalle turvattava tietty vähimmäispalvelutaso. Yhtenä arviointikriteerinä tulisi käyttää matkaa vastaanottopisteeseen, jonka tulisi vastata normaalia matkaa erityisjätteen vastaanottopaikalle tai kyseisten tuotteiden myymälään.<sup>215</sup> Säännöksen perusteluissa lainataan myös eduskunnan ympäristövaliokunnan kumotun jätelain muuttamista koskevassa mietinnössä vuonna 2004 antamaa lausumaa, jonka mukaan tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden jätehuolto on katsottavissa välttämättömyyspalveluksi. Näin ollen sen saatavuus ja laatu on turvattava kustannuksista huolimatta kaikissa olosuhteissa ja paikoissa.<sup>216</sup>

Tarvittavien vastaanottopaikkojen määrä voi JäteL 49 §:n mukaisesti olla kuitenkin alueittain ja tuoteryhmittäin erilainen. Tarvittavien vastaanottopaikkojen määrää alueittain arvioitaessa voidaan ottaa huomioon säännöksen mukaan vastaanottopaikkaan luovutettavien tuotteiden laji, laatu ja ennakoitu määrä, sekä vastaanotosta ja kuljetuksesta aiheutuvat ympäristövaikutukset ja kustannukset. Hallituksen esityksen mukaan JäteL 49.1 §:n mukainen vastaanottovelvollisuus ei voi kuitenkaan tarkoittaa minkään tuottajavastuun alaan kuuluvan tuoteryhmän osalta kiinteistökohtaiseen keräykseen velvoittamista. Tuottajavastuualoittainen vastaanottoverkostovaatimus voidaan määritellä tarkemmin säännöksen sisältämän valtuutussäännöksen nojalla annetuissa tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa. Jos tuottajavastuualakohtainen asetus ei sisällä määräystä vastaanottopaikkojen vähim-

---

<sup>214</sup> Vastaanottopaikan ei säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarvitse olla kiinteä, vaan vastaanottovelvollisuus voidaan toteuttaa osittain myös esimerkiksi liikkuvalla ns. mobiilikeräyksellä. Ks. HE 199/2010vp, s. 96.

<sup>215</sup> HE 199/2010 vp, s. 96-97.

<sup>216</sup> YmVM 4/2004 vp - HE 152/2003 vp, s. 5.

mäismäärästä, määritellään tuottajalta vaadittava vastaanottoverkosto JäteL 11 luvun mukaisen rekisteröintimenettelyn yhteydessä.<sup>217</sup>

Koko maan kattavaa vastaanottoverkoston vaatimusta on arvosteltu yksittäisen tuottajan kannalta ankaraksi. Pienen ja suppealla alueella tuotteita myyvän maahantuojan on käytännössä hyvin vaikeaa luoda ja ylläpitää maanlaajuista vastaanottopaikkojen verkostoa. Siksi tuottajan on käytännössä siirrettävä tuottajavastuunsa tuottajayhteisölle, joka vastaa keräysverkostovaatimuksen täyttämisestä edustamiensa tuottajien puolesta. Rissanen on kritisoinut kumotun jätelain vastaavansisältöistä säännöstä juuri kilpailunäkökulmasta ja katsonut vastaanottoverkostovaatimuksen aiheuttavan äärimmillään kaupan esteitä ja kilpailun vääristymistä.<sup>218</sup> Myös Lankinen toteaa, että tuottajavastuujärjestelmä irtautuu perinteisestä oikeudellisesta ohjauksesta asettamalla yksittäisille yrityksille sellaisia vastuita mitä ne eivät tosiasiallisesti pysty yksin kantamaan. Sääntely siis epäsuorasti pakottaa tuottajat ryhmittymään tuottajayhteisöihin.<sup>219</sup>

JäteL 49 §:n toisessa momentissa säädetään muista tuoteryhmistä poiketen paperituotteiden tuottajan velvollisuudesta järjestää paperituotteiden kuljetus maksutta jokaiselta muulta, kuin haja-asutus tai pientaloalueelta sijaitsevalta kiinteistöltä. Pientalo- ja haja-asutusalueilla tuottajan tulee järjestää kuljetus alueellisilta vastaanottopaikoilta.<sup>220</sup> JäteL 49.3 §:n mukaan tuottajan tulee järjestää jakelijan JäteL 56 §:n nojalla myyntipisteessään vastaanottamien käytöstä poistettujen tuotteiden kuljetus maksutta tuotteen jakelijan vastaanottopaikasta.

JäteL 52 § edellyttää tuottajan järjestävän vastaanoton käytöstä poistetuille tuotteille niin, että ehjät tai korjauskelpoiset tuotteet ja niiden osat pidetään tarpeen mukana erillään tai erotellaan, ja että muulla tavoin edistetään tuotteiden ja niiden osien uudelleenkäyttöä. Säännöksen toisessa momentissa tuottajalle asetetaan lisäksi velvollisuus huolehtia siitä, että tuotteen haltijat ja käyttäjät saavat tietoa tuotteen uudelleenkäyttömahdollisuuksista ja tuotteen sisältämistä vaarallisista aineista ja osista. Vaatimus edistää tuotteiden uudelleen-

---

<sup>217</sup> HE 199/2010 vp, s. 96. Vapaaehtoisesti tuottaja voi kiinteistökohtaisen keräyksen toteuttaa, mutta myös tällöin vastaanoton on oltava maksutonta tuotteen viimeiselle haltijalle.

<sup>218</sup> Rissanen 2006, s. 88.

<sup>219</sup> Lankinen 2010, s. 148. Ks. myös HE 16/2014 vp, s. 12, jossa todetaan, että vaatimus siitä, että uudella tuottajayhteisöllä pitäisi olla heti tuottajarekisteriin hyväksyttäessä täysimääräinen vastaanottopaikkojen verkosto saattaa olla kohtuuton. Siksi esityksessä ehdotetaan JäteL 103 §:ään tarkistettavaksi niin, että tuottajarekisteriin hyväksymiseksi annettavassa aloittavaa tuottajayhteisöä koskevassa päätöksessä voitaisiin antaa asteittain kiristyviä vastaanottopaikkojen verkostoa koskevia vaatimuksia.

<sup>220</sup> HE 199/2010 vp, s. 97.

käyttöä on jätedirektiivin 11 artiklan mukaisesti osa tuottajavastuuta ja se on kirjattu myös jätelakiin sisältyvään jätehuollon etusijajärjestykseen. Keväällä 2014 annetussa hallituksen esityksessä jätelain muuttamisesta säännökseen esitetään lisättäväksi asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla valtioneuvosto voisi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottovaiheeseen, varastointiin ja kuljetukseen liittyvistä järjestelyistä, joilla voidaan edistää tuotteiden ja niiden osien uudelleenkäyttöä.<sup>221</sup>

Tuottajan tulee JäteL 51 §:n mukaisesti tiedottaa JäteL 49 §:n nojalla järjestämiensä vastaanottoaikkojen sijainnista, aukioloajasta, vastaanotettavista jätelajeista ja muista vastaanoton toimivuuden kannalta olennaisista asioista. Tuottajan järjestämästä tiedotuksesta on säännöksen toisen momentin mukaan raportoitava vuosittain Pirkanmaan ELY-keskukselle. Säännös sisältää myös asetuksenantovaltuuden tiedotus- ja raportointivelvollisuuden täsmentämiseksi valtioneuvoston asetuksella. Hallituksen esityksen mukaan erillinen säännös tiedotusvelvollisuudesta on tarpeen erilliskeräysmäärien kasvattamiseksi.<sup>222</sup>

### **3.7.2 Jakelijan velvollisuudet**

JäteL 56 § sisältää säännöksen tuotteen jakelijan vastaanottovelvollisuudesta. Säännöksen mukaan tuotteen jakelijan on otettava haltijalta myyntipisteessään vastaan maksutta käytöstä poistetut kannettavat paristot ja akut ilman vaatimusta uuden tuotteen ostosta.<sup>223</sup> Jakelijan on otettava vastaan myös käytöstä poistetut kotitalouksista peräisin olevat ja niihin rinnastettavat sähkö- ja elektroniikkalaitteet jos niiden tilalle ostetaan uusi vastaava laite. Keväällä 2014 annetussa hallituksen esityksessä jätelain muuttamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteiden vastaanottovelvollisuutta koskevaa kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että myyntipinta-alaltaan yli 1000 neliometriä tai sen yli olevissa päivittäistavarakaupassa, ja muissa kaupoissa, joiden myyntipinta-ala on 200 neliometriä tai yli, tulisi jakelijan ottaa vastaan kaikki alle 25 senttimetriä ulkomitoiltaan olevat kotitalouksista peräisin olevat laitteet ilman uuden tuotteen ostovelvollisuutta. Muut sähkö- ja elektroniikkalaitteet jakelijalla olisi edelleen velvollinen ottamaan vastaan, jos niiden tilalle ostetaan uusi vastaava laite.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> HE 16/2014 vp, s. 23.

<sup>222</sup> HE 199/2010 vp, s. 98.

<sup>223</sup> Säännöksen perusteluissa korostetaan, että palauttajalta ei saa edellyttää pariston tai akun tai minkään muun tuotteen ostamista. Ks. HE 199/2010 vp, s. 99.

<sup>224</sup> HE 16/2014 vp.

Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden jakelijoille on JäteL 56.2 §:ssä annettu mahdollisuus järjestää vastaanotto vaihtoehtoisesti muualla kuin myyntipisteessä, jos vastaanottopaikka on yhtä helposti laitteen haltijan saavutettavissa kuin myyntipiste. Lisäksi edellytetään, että tämä on tuottajan järjestämän kuljetuksen kannalta tarkoituksenmukaista. Lain esitöiden mukaan tällainen muu paikka voisi olla esimerkiksi samassa kauppa- tai ostoskeskuksessa oleva useamman jakelijan yhteinen vastaanottopaikka.<sup>225</sup> Kolmanneksi jakelija on velvollinen ottamaan vastaan moottorikäyttöisen ja muun ajoneuvon tai laitteen renkaat, jos ne lajiltaan ja määrältään vastaavat ostettavia uusia renkaita. JäteL 56.3 §:ssä säädetään lisäksi, että mikäli jakelija vapaaehtoisesti ottaa vastaan yksityiskäyttöön tarkoitettujen ajoneuvojen akkuja, on vastaanoton oltava maksutonta, eikä luovuttajaa saa velvoittaa ostamaan uutta tuotetta.

Jakelijan vastaanottovelvollisuus on osa tuottajavastuun mukaista jätehuoltoa, mistä johtuen jakelijan on noudatettava jätelaissa ja tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa jätehuololle asetettuja vaatimuksia. Jätehuollon toimivuuden ja etusijajärjestyksen kannalta jakelijan voidaan edellyttää huolehtivan vastaanottamiensa tuotteiden ja niiden osien asianmukaisesta lajittelusta.<sup>226</sup> Hallituksen keväällä 2014 antamassa esityksessä jätelain muutokseksi jakelijan vastuuta JäteL 52 §:n mukaisesti uudelleen käytön edistämiseksi tehtävistä toimista on rajattu niin, että jakelijan tulisi mahdollisuuksien mukaan järjestää vastaanotto niin, etteivät kerätyt tuotteet rikkoonnu.<sup>227</sup> JäteL 56 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että jakelijan tulee koota käytöstä poistetut tuotteet kuljetuksen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisiksi eriksi ja vastata järjestämänsä vastaanoton kustannuksista.<sup>228</sup> Jakelija ei näin ollen voi periä vastaanoton kustannuksia tuottajalta.

Vapautuakseen jätehuoltovastuusta jakelijan tulee luovuttaa vastaanottamansa käytöstä poistetut tuotteet tuottajalle tai tuottajan lukuun toimivalle kuljettajalle tai käsittelijälle.<sup>229</sup> Tuottajan jätehuoltovastuu alkaa vasta kun jakelija on toiminut säännöksessä edellytetyllä

---

<sup>225</sup> HE 199/2010 vp, s. 99–100. Kumotun jätelain säännös ei sisältänyt vaatimusta muun vastaanottopaikan yhtä helposta saavutettavuudesta, mikä hallituksen esityksen mukaan johti käytännössä siihen, että osoitettu vastaanottopaikka oli etäisyydeltään, aukioloajoiltaan tai kulkuyhteyksiltään vaikeammin saavutettavissa kuin jakelijan myyntipiste.

<sup>226</sup> HE 199/2010 vp, s. 100.

<sup>227</sup> HE 16/2014, s. 30.

<sup>228</sup> Ks. HE 16/2014 vp, s. 10, jossa jakelijan kustannusvastuulle luetaan kuuluvaksi henkilökunnan neuvonnan ja kouluttamisen lisäksi keräysastiakustannukset, laiteromun pakkaaminen jatkokuljetusta varten sekä asiakkaiden ja yhteistyötahojen neuvonta.

<sup>229</sup> Kuusiniemi 2013, s. 1589.

tavalla.<sup>230</sup> JäteL 57 § asetetaan jakelijalle lisäksi vastaanottoa koskeva tiedottamisvelvollisuus. Sen mukaan jakelijan tulee myyntipisteessään ja muussa markkinoinnissaan tiedottaa mahdollisuudesta luovuttaa käytöstä poistettu tuote jakelijan vastaanottoon. Jakelijan on säännöksen mukaan myös vastattava tiedotuksen kustannuksista.

JäteL 71 §:ssä asetetaan pantillisissa juomapakkauksissa myytävien juomien jakelijalle velvollisuus ottaa vastaan myynnissä olevaan pakattujen juomien määrään nähden kohtuullinen määrä samaan palautusjärjestelmään kuuluvia tyhjiä juomapakkauksia ja velvollisuus maksaa niistä pantti. Säännöksessä ei edellytetä, että juomapakkauksen tulisi olla ostettu samalta myyjältä tai jakelijalta, eikä palauttajalla ole ostovelvollisuutta.<sup>231</sup>

### **3.7.3 Kiinteistön haltijan velvollisuudet**

JäteL 50 §:ssä kiinteistön haltijalle asetetaan velvollisuus järjestää vastaanottopaikka käytöstä poistetuille tuottajavastuun piiriin kuuluville paperituotteille. Velvollisuus ei koske kuitenkaan pientalo- tai haja-asutusalueita, joilla tuottaja on edellä määritellyn mukaisesti velvollinen järjestämään keräyksen alueellisilla vastaanottopaikoilla. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kiinteistön haltijan vastaanoton järjestämisvelvollisuus kattaa käytännössä tarvittavien tilojen osoittamisen ja jäteastioiden hankkimisen. Kiinteistön haltija voi järjestää keräyksen myös yhdessä naapurikiinteistöjen kanssa. Säännöksestä on poistettu kumottuun jätelakiin sisältynyt viittaus kustannusten kohtuullisuuden arviointiin.<sup>232</sup> Paperituotteiden tuottaja on edellä mainitun tavoin velvollinen järjestämään kuljetuksen maksutta kiinteistön haltija järjestämästä vastaanottopaikasta.<sup>233</sup>

### **3.7.4 Jätteen haltijan velvollisuudet**

Tuottajan vastaanottovelvollisuuden määrittelevän JäteL 49 §:n mukaan tuottajan on järjestettävä vastaanottopaikkoja niin, että tuotteen voi maksutta ja vaivattomasti luovuttaa näin järjestettyyn vastaanottoon. Näin ollen jätteen viimeisellä haltijalla on oikeus luovuttaa käytöstä poistettu tuote maksutta tuottajan järjestämään vastaanottoon. Velvollisuutta luo-

---

<sup>230</sup> HE 199/2010 vp, s. 100. Tuottajalla on edellä mainitun tavoin velvollisuus järjestää jakelijan keräämien käytöstä poistettujen tuotteiden kuljetus maksutta jakelijan toimipaikasta.

<sup>231</sup> HE 199/2010 vp, s. 106. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että myös hotellit, ravintolat ja kahvilat yms. ovat vastaanottovelvollisia jos ne kauppojen tapaan myyvät juomapakkauksia.

<sup>232</sup> HE 199/2010 vp, s. 98.

<sup>233</sup> Ks. markkinaoikeuden ratkaisu MAO 1.10.2009 394/08/JH, jossa markkinaoikeus on katsonut, että vastaanottoa varten tarvittavien keräysastioiden tai niiden tyhjennyspalveluiden hankintaa ei voida katsoa hankintalain tarkoittamaksi tavarain tai palvelun hankkimiseksi, joka hakijan mielestä olisi tullut kilpailuttaa tuottajayhteisöjen kesken.

vuttaa käytöstä poistettu tuote tuottajan järjestämään vastaanottoon ei jätteen viimeisellä haltijalla kuitenkaan yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ole. Romutettavaksi tarkoitetun ajoneuvon haltijalle on JäteL 58 §:ssä säädetty velvollisuus toimittaa ajoneuvo tuottajan lukuun toimivalle kerääjälle tai käsittelijälle. Poikkeuksen tarkoituksena on säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ollut varmistaa, että romutettavaksi tarkoitettu ajoneuvo päättyy tuottajavastuujärjestelmään, ja että se näin ollen poistetaan ajoneuvorekisteristä asianmukaisesti.<sup>234</sup> JäteL 59 §:ssä säädetään kerääjän tai käsittelijän velvollisuudesta antaa ajoneuvon haltijalle romutustodistus ja velvollisuudesta ilmoittaa romuttamisesta Liikenteen turvallisuusvirastolle ajoneuvon poistamiseksi ajoneuvorekisteristä.

JäteL 58 §:n perusteluissa todetaan, että tuotteiden päätyminen tuottajien järjestämän virallisen keräyksen ulkopuolelle on ollut ongelma etenkin käytöstä poistettujen ajoneuvojen kohdalla. Vastaavaa ongelmaa esiintyy kuitenkin myös muilla tuottajavastuualoilla.<sup>235</sup> Hallituksen jätelakia koskevan esityksen yleisperustelujen mukaan jätelainsäädäntöä valmistellut työryhmä ehdottikin käytöstä poistettavan tuotteen viimeiselle haltijalle säädettäväksi yleistä velvollisuutta palauttaa tuote ensisijaisesti tuottajan tai jakelijan järjestämään vastaanottoon. Velvollisuutta ei kuitenkaan kirjattu hallituksen esitykseen eikä siten lakiin sen heikoksi arvioitun valvottavuuden vuoksi.<sup>236</sup> Vaikka jätteen viimeisellä haltijalla ei siten muiden kuin romuajoneuvojen osalta ole velvollisuutta luovuttaa käytöstä poistettua tuotetta tuottajan järjestämään vastaanottopaikkojen verkostoon, on jätteen haltijan vapautuakseen jätehuoltovastuusta luovutettava käytöstä poistettu tuote JäteL 29 §:ssä tarkoitetulle vastaanottajalle.

### **3.8 Vastuun hoitaminen**

#### **3.8.1 Tuottajarekisteriin hakeutuminen**

Jätelain mukainen tuottajavastuu kohdistuu JäteL 46 §:ssä säädetyn tavoin yksittäiseen tuottajaan. Tuottaja voi hoitaa velvoitteensa yksin hakeutumalla JäteL 101 §:n mukaisesti tuottajavastuuta valvovan viranomaisen ylläpitämään tuottajarekisteriin. VJäteL 50 b § edellytti tuottajan tekävän ilmoituksen tuottajatiedostoon merkitsemistä varten. Sisällöllisesti säännökset termimuutoksista huolimatta vastaavat pitkälti toisiaan.<sup>237</sup> Tuottajarekiste-

---

<sup>234</sup> HE 199/2010 vp, s. 100.

<sup>235</sup> Ks. HE 199/2010 vp, s. 95.

<sup>236</sup> Hallituksen esityksessä ei perustella miksi luovutusvelvollisuuden valvonta olisi muilla tuottajavastuualoilla vaikeampaa.

<sup>237</sup> HE 199/2010 vp, s. 121.

riin hyväksymisen edellytyksenä JäteL 102 §:n mukaan on se, että tuottaja on järjestänyt tuotteidensa jätehuollon laissa esitettyjen vaatimusten mukaisesti. JäteL 101 §:ssä määritellään tiedot, jotka ovat tarpeen edellytyksien täyttämisen arvioimiseksi. Tuottajan tulee muun muassa hakemuksessaan antaa tarpeelliset tiedot käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanotosta ja siitä tiedottamisesta, uudelleenkäytöstä, hyödyntämisestä ja muusta jätehuollosta. Mikäli hakija on sähkö- ja elektroniikkalaitteen tuottaja tulee sen lisäksi esittää selvitys JäteL 61 §:ssä säädetystä vakuudesta.<sup>238</sup>

### **3.8.2 Tuottajavastuun siirtäminen tuottajayhteisölle**

Tuottajat voivat huolehtia tuottajavastuuvetojen täyttämistä myös yhteistoiminnassa perustamalla yhdessä JäteL 62 §:n nojalla oikeustoimikelpoisen yhteisön eli tuottajayhteisön. JäteL 62 §:n mukaan perustettu ja JäteL 142 §:n tarkoitettuun tuottajarekisteriin hyväksytty tuottajayhteisö voi ottaa vastatakseen tuottajalle kuuluvat jätelain 6 luvun mukaiset velvollisuudet. Säännös vastaa pitkälti VJäteL 18 g §:n säännöstä tuottajayhteisön perustamisesta, mutta sillä erolla, että JäteL 62 §:n nojalla tuottajayhteisöön saa lain sanamuodon mukaan kuulua vain tuottajia.<sup>239</sup> Säännöksellä on sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan haluttu turvata tuottajien vaikutusvalta jätehuoltoon ja muihin tuottajavastuuvetojen liittyvissä asioissa. Kumotun jätelain aikana tuottajayhteisöissä oli omistajina, osakkaina tai jäseninä myös muitakin kuin tuottajia.<sup>240</sup>

Tuottaja voi JäteL 62 §:n mukaisesti myös siirtää vastuunsa jo olemassa olevalle tuottajarekisteriin hyväksytylle tuottajayhteisölle. Siirron toteuttamiseksi tuottaja voi säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käyttää kaikkia oikeudellisesti päteviä yhtiö- ja sopimusjärjestelyjä.<sup>241</sup> Lain 62.2 §:n mukaan tuottajayhteisö on velvollinen ottamaan uuden tuottajan velvoitteet hoidettavakseen tämän pyynnöstä. Uuteen tuottajaan on sovellettava tasapuolisia ja yhdenvertaisia ehtoja verrattuna tuottajayhteisön muihin tuottajiin sovellettaviin ehtoihin.

---

<sup>238</sup> Sähkö- ja elektroniikkalaitetuottajan tulee JäteL 61 §:n mukaisesti asettaa Pirkanmaan ELY-keskuksen eduksi vakuus, jolla katetaan tuottajan vastuulle kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden lain mukainen jätehuolto, mikäli tuottaja on todettu maksukyvyttömäksi tai laiminlyö jätteenhuollon järjestämisen.

<sup>239</sup> Ks. myös HE 16/2014 vp, s. 16, jossa edellä mainittua valtuutettua edustajaa koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että valtuutettu edustaja ei ole tuottaja eikä se siten voi perustaa tuottajayhteisöä tai liittyä siihen.

<sup>240</sup> HE 199/2010 vp, s. 101. Esimerkiksi jätehuollon palveluita tarjoava yritys tuottajayhteisön omistajana voisi olla jo yksin jätehuollon toimijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallista.

<sup>241</sup> Ks. HE 199/2010 vp, s. 101. Kumotussa jätelaissa oli erikseen määritelty ne yhteisö- ja sopimusoikeudelliset tavat, joilla tuottaja pystyi velvollisuutensa tuottajayhteisölle siirtämään.

Tuottajan siirtäessä tuottajavastuunsa tuottajarekisteriin hyväksytylle tuottajayhteisölle vapautuu tämä lähtökohtaisesti kaikista tuottajavastuuseen perustuvaan jätehuoltoon liittyvistä velvollisuuksista muihin jätelaissa tarkoitettuihin toimijoihin, viranomaisiin ja kolmansiin henkilöihin nähden. Tuottajan asemasta velvollisuuksien täyttämisestä kustannukset mukaan lukien vastaa tuottajavastuun siirtämisestä eteenpäin tuottajayhteisö. Täysin tuottaja ei kuitenkaan luonnollisesti vapaudu jätehuollosta aiheutuneista kustannuksista, vaan se maksaa osuutensa kustannuksista tuottajayhteisölle sen osakkaana, jäsenenä tai sopimuskumppanina. Tuottajayhteisömallissa laissa säädetty kustannusvastuu muuttuu yksityisoikeudelliseksi sopimusvelvoitteeksi, joka saa tarkemman sisältönsä tuottajayhteisön säännöissä tai yhteistoimintasopimuksessa.<sup>242</sup> Tuottajavastuuvelvoitteet siirtyvät kuitenkin takaisin tuottajalle, mikäli tuottajayhteisö ei täytä säännöksessä asetettuja vaatimuksia ja se sen myötä poistetaan tuottajarekisteristä.<sup>243</sup>

### 3.9 Tuottajayhteisön toiminta

JäteL 63–66 §:ssä säädetään erilaisista tuottajayhteisön toimintaan liittyvistä vaatimuksista. Tuottajayhteisöissä velvoitteet on ensinnäkin JäteL 63 §:n nojalla jaettava tuottajien kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen. Näin pyritään välttämään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen. Säännöksen perusteluissa todetaan, että tuottajayhteisön tulisi kustannuksia tuottajien kesken jakaessaan soveltaa entistä tarkemmin aiheuttamisperiaatetta. Tämä voitaisiin toteuttaa määrittelemällä vastuiden jako yksiselitteisesti tuottajayhteisön sopimuksissa ja säännöissä, joiden tulee olla tuottajan helposti saatavilla.<sup>244</sup> JäteL 63.2 §:n mukaan tuottajayhteisön tulee pitää julkisesti tietoverkossa saatavilla olevaa ajantasaista luetteloa niistä tuottajista, jotka ovat siirtäneet sille tuottajavastuunsa.

Tuottajayhteisöllä on myös oltava JäteL 64 §:n mukaisesti riittävät taloudelliset voimavarat toiminnan asianmukaiseksi järjestämiseksi. Säännöksen mukaan tuottajayhteisön toiminnan turvaamiseksi sen on kyettävä jatkuvasti vähintään kuuden kuukauden ajan vastaamaan sille siirretyistä velvoitteistaan. Edellä mainitun vakavaraisuuden osoittamiseksi tuottajayhteisön tulee esittää vuosittain tai toiminnan olennaisesti muuttuessa Pirkanmaan ELY-keskukselle selvitys vakavaraisuudesta ja toimintasuunnitelma uudelleenkäytön ja

---

<sup>242</sup> Rissanen 2006, s. 85–86.

<sup>243</sup> HE 199/2010 vp, s. 102.

<sup>244</sup> HE 199/2010 vp, s. mp.



jätehuollon järjestämiseksi.<sup>245</sup> Säännökseen sisältyy asetuksenantovaltuutus, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakavaraisuuden osoittamisesta ja toimintasuunnitelman sisällöstä.

Eri tuoteryhmien tuottajien ja tuottajayhteisöjen on JäteL 65 §:n perusteella tarpeellisin yhteistoimin huolehdittava siitä, ettei tuottajavastuun toimeenpanosta aiheudu toisen tuoteryhmän tuottajille tai tuottajayhteisöille kaksinkertaisia maksuja tilanteessa, jossa käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanotto ja muu jätehuolto järjestetään yhteistoiminnassa. Säännös tähtää siihen, että tuottajien maksamat kustannukset vastaisivat jätehuollon todellisia kustannuksia.<sup>246</sup> Valtioneuvoston asetuksella voidaan säännöksen 2 momentin mukaan velvoittaa tietyn tuottajavastuualan tuottajat ja tuottajayhteisöt yhteistoimintaan, mikäli se on tarpeellista sellaisten rinnakkaisten uudelleenkäyttö- ja jätehuoltojärjestelmien estämiseksi, jotka voivat haitata tuottajavastuujärjestelmien yleistä toimivuutta tai tuotteen haltijan oikeutta luovuttaa käytöstä poistettu tuote vastaanottoon. Käytännössä säännös merkitsee poikkeusta markkinatalouteen kuuluvasta vapaan kilpailun periaatteesta, koska se rajoittaa tuottajien vapautta valita vastuihinsa kuuluvien tehtävien hoitotapa.<sup>247</sup>

JäteL 66 §:ssä edellytetään vielä, että tuottajayhteisöjen on tuotteiden uudelleenkäyttöön ja jätehuoltoon liittyviä palveluita hankkiessaan otettava tasapuolisesti huomioon muut taloudelliset toimijat ja heidän toimintamahdollisuutensa markkinoilla kaupan esteiden muodostumisen ja kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi.<sup>248</sup> JäteL 102 §:ssä on asetettu edellytykset tuottajayhteisön hyväksymiseksi JäteL 142 §:ssä tarkoitettuun tuottajarekisteriin. Tuottajayhteisön toiminnan ja sen järjestämän jätehuollon tulee ensinnäkin täyttää säännöksen ensimmäisessä momentissa määritellyn mukaisesti jätelaissa ja sen nojalla säädetyt vaatimukset. Lisäksi säännöksen toisessa momentissa tuottajayhteisöjen tulee olla perustettu ja toimia JäteL 62 ja 63 §:n mukaisesti. Tuottajayhteisön tulee olla myös esittänyt JäteL 64 §:n mukainen hyväksyttävä selvitys vakavaraisuudestaan ja kattava toimintasuunnitel-

---

<sup>245</sup> Ks. HE 199/2010 vp, s. 102, jossa esitettyjen perustelujen mukaisesti toiminnan turvaamisella varaudutaan esimerkiksi suhdannemuutoksista aiheutuviin poikkeus- tai häiriötilanteisiin.

<sup>246</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1592 ja HE 199/2010 vp, s. 103.

<sup>247</sup> Rissanen 2006, s. 87. Ks. myös kumotun jätelain muutosesitys HE 152/2003 vp, s. 17, jossa todetaan, että yhteistoimintaan velvoittamisen yhteydessä tulisi arvioida päätöksen (kumotun jätelain määräys yhteistoimintaan velvoittamisesta voitiin antaa valtioneuvoston päätöksellä) kilpailuvaikutukset.

<sup>248</sup> Säännöksellä on hallituksen esityksen mukaan pyritty osaltaan turvaamaan jätedirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan huomioitava EU:n sisämarkkinoiden toimivuus (HE 199/2010 vp, s. 42). Ks. myös HE 199/2010 vp, s. 103, jossa todetaan, ettei tuottajayhteisö kuitenkaan ole julkisista hankinnoista annetun lain mukainen hankintayksikkö, eikä sillä siten ole mainitun lain mukaista kilpailuttamisvelvoitetta.

man uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämiseksi lain tarkoittamissa poikkeus- ja häiriötilanteissa.

### 3.10 Juomapakkaukset

Juomapakkaukset kuuluvat JäteL 48 §:n nojalla tuottajavastuun piiriin. Erityissäännökset juomapakkausten tuottajavastuun järjestämisestä on sisällytetty jätelain 7 lukuun. Juomapakkauksista on säännelty erikseen niiden jätehuoltoon liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Juomapakkausten vastaanotto tapahtuu ensinnäkin pääsääntöisesti jakelijoiden kautta, ja lisäksi juomapakkauksista peritään valmisteveroa, mikäli ne eivät kuulu panttiin perustuvan palautusjärjestelmään eivätkä ole uudelleentäytettäviä tai raaka-aineena hyödynnettäviä.<sup>249</sup> JäteL 7 luvussa annetut säännökset koskien juomapakkausten palautusjärjestelmiä ovat pitkälti kumotun jätelain kaltaiset. Lakimuutoksen yhteydessä kuitenkin täsmennettiin eri toimijoiden ja juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän velvoitteita ja asetettiin uutena velvollisuutena kuluttajien palautettaviksi luovutettavien juomapakkausten merkintävelvollisuus.<sup>250</sup>

Juomapakkausten palautusjärjestelmään liittyvä erityispiirre on se, että sellaisen voi JäteL 68 §:n nojalla perustaa ja siihen voi kuulua JäteL 48.1 §:n 6 kohdassa tarkoitetun tuottajan lisäksi eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain mukainen verovelvollinen – yksin tai yhdessä muiden juomapakkausten tuottajien tai edellä mainittujen verovelvollisten kanssa.<sup>251</sup> Muiden kuin tuottajien kannustin osallistua palautusjärjestelmään on osallistumisesta ja tuottajarekisteriin merkinnästä seuraava verovapaus eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain mukaisesti. Juomapakkausten palautusjärjestelmää koskevat samanlaiset tasapuolisen kohtelun vaatimukset (JäteL 68 §) kuin edellä tarkoitettuja muita tuottajayhteisöjä.<sup>252</sup> Lisäksi JäteL 69–71 §:ssä säädetään tarkemmin juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjän velvollisuuksista, järjestelmään kuuluvien pakkausten merkinnöistä sekä pantillisten juomapakkausten jakelijoita koskevasta vastaanottovelvollisuudesta.

---

<sup>249</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1592. Panttiin perustuvassa palautusjärjestelmässä verovelvollinen huolehtii juomapakkausten uudelleentäytöstä tai kierrätyksestä JäteL 6 luvussa tarkoitetun tuottajayhteisön tai muuhun siihen verrattavan yhteistyöjärjestelyn kautta, ks. eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain 1037/2004 3 § ja valmisteverotuslain 182/2010 12 §.

<sup>250</sup> HE 199/2010 vp, s. 104.

<sup>251</sup> Vrt. edellä luvussa 3.8.2 mainittu pääsääntö, jonka mukaan tuottajayhteisöön voi JäteL 64 §:n mukaan kuulua vain tuottajia.

<sup>252</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1592–1594.

### 3.11 Valvonta ja pakkokeinot

JäteL 13 luku sisältää tuottajavastuun valvontaa ja hallintopakkoa koskevat säännökset. Niiden mukaisesti tuottajavastuuta valvova viranomainen voi velvoittaa tuottajavastuun piiriin kuuluvan toimijan täyttämään velvollisuutensa tai tarvittaessa kieltää toimijaa jatkamasta jätelain tai sen nojalla annettujen säädösten vastaista toimintaa.<sup>253</sup> Tuottajavastuun valtakunnallisena viranomaisena toimii JäteL 25 §:n toisen momentin mukaisesti Pirkanmaan ELY-keskus, joka siten valvoo tuottajavastuuta ja juomapakkausten palautusjärjestelmiä koskevien säännösten noudattamista.

JäteL 126 §:ään sisältyvän yleisäännöksen mukaan valvontaviranomainen voi puuttua jätelain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaiseen toimintaan kieltämällä säännösten vastainen toiminta ja määräämällä rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Viranomaisen tulee, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta, JäteL 129 §:n mukaisesti tehostaa kieltoa tai määräystä uhkasakolla, tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään tai kielletään. Uhkasakolla on tehostettava myös JäteL 127 §:ssä säädettyä tuotteita ja tuotemerkintöjä koskevan rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista. JäteL 127 §:n nojalla säännöksessä määritelty viranomainen voi muun muassa velvoittaa tuotteen valmistajan, maahantuojan tai markkinoille saattajan ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin säännösten vastaisen tuotteen poistamiseksi markkinoilta. Markkinoilta poistettu tuote voidaan säännöksen mukaan velvoittaa toimitettavaksi jätteenä käsiteltäväksi.<sup>254</sup>

JäteL 128 § sisältää säännökset koskien tuottajan järjestämää jätehuoltoa koskevan rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Mikäli JäteL 6 luvussa tarkoitettu tuottaja, tuottajayhteisö tai JäteL 68 §:ssä tarkoitettu juomapakkausten palautusjärjestelmän ylläpitäjä ei ole järjestänyt tuottajavastuuseen perustuvaa uudelleenkäyttöä tai jätehuoltoa lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisesti, voi Pirkanmaan ELY-keskus säännöksen nojalla velvoittaa edellä tarkoitettua toimijan saattamaan toimintansa säännösten mukaiseksi ja osoittamaan muutokset tehdyksi. Lisäksi säännöksen toisen kohdan mukaan tuottajaa voidaan kieltää saattamasta JäteL 48 §:ssä tarkoitettua tuotetta markkinoille, kunnes tuottaja on hyväksytty tai merkitty JäteL 142 §:ssä tarkoitettuun tuottajarekisteriin. Säännöksen yksityiskohtaisen perustelujen mukaan 2 kohdan mukainen kieltäminen on tarkoitettu

<sup>253</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 1595.

<sup>254</sup> Ks. HE 199/2010 vp, s. 135. Tällöin käsillä on edellä luvussa 2.4.1 kuvattu tilanne, jolloin aine tai esine on jätettä, koska sen haltija on velvollinen poistamaan sen käytöstä.

tu käytettäväksi vain poikkeuksellisesti sellaisissa tilanteissa, joissa JäteL 131 §:n mukainen laiminlyöntimaksu ei tehoa. Lisäksi edellytyksenä on, että tuottaja tahallisesti tai törkeän huolimattomasti laiminlyö velvoitteitaan ja voi näin saavuttaa huomattavaa markkinaetua velvoitteensa hoitaviin tuottajiin nähden.<sup>255</sup>

JäteL 131 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksusta, joka on jätelain kokonaisuudistuksen yhteydessä käyttöön otettu uusi seuraamusluontoinen hallinnollisessa menettelyssä määrättävä sanktiokeino.<sup>256</sup> Laiminlyöntimaksun käyttöönotolla haluttiin tehostaa jätelain säännösten valvontaa ja parantaa viranomaisten mahdollisuuksia puuttua tuottajavastuuelvoitteiden laiminlyöntiin eli niin sanottuun vapaamatkustamiseen.<sup>257</sup> Laiminlyöntimaksu voidaan panna täytäntöön jo ennen sen lainvoimaiseksi tuloa.<sup>258</sup>

Laiminlyöntimaksun soveltamisalasta ja määräämisperusteista on säädetty JäteL 131 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan tuottaja tai tuottajayhteisö on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tämä laiminlyö laissa säädetyn velvollisuuden tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. Säännöksen toisen momentin 1 kohdan mukaan tuottaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua myös, jos se laiminlyö lain 54 §:ssä säädetyn kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuuden. Tuottajavastuuelvoitteiden laiminlyönnin ohella laiminlyöntimaksu voidaan määrätä myös eräistä muista ilmoituksia, siirtoasiakirjoja ja muiden vastaavien velvoitteiden rikkomisesta siten kuin 131 §:ssä säädetään. Laiminlyöntimaksun suuruus määräytyy JäteL 132 §:n mukaan ja sitä voidaan JäteL 132.2 §:n mukaan tietyin ehdoin kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä. Edellytyksenä on, että laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisen erehdyksestä tai poikkeuksellisista oloista, eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua.

Laiminlyöntimaksun määräämisestä säädetään jätelain 133 §:ssä. Säännöksen mukaan viranomaisen on ennen maksun määräämistä kehotettava kirjallisesti tuottajaa maksun määräämisen uhalla korjaamaan laiminlyöntinsä määräaikaan mennessä. Laiminlyönnin korjaamiselle on kehotuksessa varattava vähintään 30 päivän määräaika. Maksu voidaan mää-

---

<sup>255</sup> HE 199/2010 vp, s. 135. Perusteluissa todetaan, että kielto-oikeudella tavoitellaan niin sanottua vapaamatkustamista ennalta ehkäisevää vaikutusta ja sitä tultaneen käyttämään vain poikkeuksellisesti.

<sup>256</sup> HE 199/2010 vp, s. 136.

<sup>257</sup> Ks. YmVM 2/2008 vp — HE 176/2007 vp, s. 2-3 ja HE 199/2010 vp, s. 43. Kumotun jätelain aikana viranomaisen valvontakeinot rajoituivat jäykäksi koettuihin ja hitaisiin hallinnollisiin pakkokeinoihin, sillä tuottajavastuuelvoitteiden laiminlyönti ei yleensä täytä rikoslain (39/1889) ympäristörikossäännösten tunnusmerkistöä eli aiheuta pilaantumista tai sen varaa.

<sup>258</sup> HE 199/2010 vp, s. 43. Laiminlyöntimaksun soveltamisen piirissä olevat rikkeet on poistettu jätelain rangaistussäännösten soveltamisalasta, eli samasta teosta ei voi *ne bis in idem* -kiellon mukaisesti seurata sekä laiminlyöntimaksua että sakkoa. Ks. Kuusiniemi ym. 2013, s. 1614.

rätä 60 päivän kuluessa kehotuksessa asetetun määräajan päättymisestä, jos tuottaja ei ole korjannut laiminlyöntiään. Tuottajan kuulemista ennen hallinnollisen maksun määräämistä voidaan pitää yhtenä keskeisenä, mutta ei ehdottomana oikeusturvavaatimuksena. Yleisesti on pidetty riittävänä, että laissa on säädetty mahdollisuudesta tulla kuulluksi kirjallisesti tai suullisesti ennen maksun määräämistä. Tämä sääntelytapa on valittu jätelaissa. Tuottaja ei tällöin voi pakoilemalla lykätä maksuvelvollisuutta.<sup>259</sup> Perustuslakivaliokunta on jätelakia koskevassa lausunnossaan todennut, että edellä mainituista syistä laiminlyöntimaksulla voidaan nähdä ensisijaisesti ennaltaestävä luonne.<sup>260</sup>

Jätelaissa on myös huomioitu tilanne, jossa tuottaja on hyväksytty tuottajarekisteriin, mutta laiminlyö huomautuksista huolimatta toistuvasti lain mukaisia tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisia velvoitteita. Tällaisessa tapauksessa Pirkanmaan ELY-keskus voi JäteL 107 §:n mukaan peruuttaa tuottajarekisteriin hyväksymisen. Perustuslakivaliokunta otti säännökseen kantaa lain valmisteluvaiheessa ja katsoi, että rekisteröinnin peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena jyrkempi kuin rekisteröintiä varten tehtävän hakemuksen hylkääminen. Siksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta rekisteröinnin peruuttamismahdollisuus voi tulla kyseeseen vain vakavissa ja olennaisissa rikkomuksissa ja laiminlyönneissä, mikäli tuottaja huomautuksista ja varoituksista huolimatta ei korjaa toiminnassa esiintyneitä puutteita.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Kautto ym. 2009, s. 44.

<sup>260</sup> PeVL 58/2010 vp - HE 199/2010 vp, s. 6.

<sup>261</sup> PeVL 58/2010 vp - HE 199/2010 vp, s. 5.

## 4 Oikeus jätteeseen

### 4.1 Jätteen omistusoikeus

#### 4.1.1 Yleistä

Jätteeksi määritellään haltijan käytöstä poistama aine tai esine. Jätestatus ei lähtökohtaisesti poista esineen tai aineen haltijan omistusoikeutta, vaan jätteeksi muuttuneen tuotteen haltija omistaa edelleen aineen tai esineen. Jätelainsäädännössä jätteen omistajan käyttövapaudelle on kuitenkin asetettu rajoituksia ympäristön- ja terveydensuojelun lähtökohdista. Jätteen haltija on myös laissa määritellyissä tilanteissa velvollinen luovuttamaan jätteen muun jätehuoltovastuullisen toimijan järjestämään keräykseen. Miten nämä jätteen omistusoikeuden rajoitukset on suhteutettava perustuslain takaamaan omistusoikeuden suojaan? Tässä luvussa tarkastellaan omistusoikeutta varallisuus oikeudellisena käsitteenä, omaisuudelle perustuslaissa annettua suojaa ja sen rajoittamisen edellytyksiä. Lisäksi tarkastellaan, missä määrin lainsäädännössä on asetettu omistusoikeuden kanssa ristiriitaisia jätteeseen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia. Jätelaissa tosin jätteen omistajalle ei ole suoraan säädettyä mitään velvollisuuksia, vaan ne on kohdistettu esimerkiksi jätteen haltijaan tai kiinteistön haltijaan.<sup>262</sup> Koska jätteen haltija usein on myös jätteen omistaja, rinnastetaan tässä luvussa jätteen haltija sen omistajaan.<sup>263</sup>

#### 4.1.2 Omistusoikeus käsitteenä

Varallisuus oikeuksiin luettavasta yleisesti tunnetuksi katsottavasta käsitteestä omistusoikeus ei ole Suomen lainsäädännössä yleisiä säännöksiä. Omistusoikeus katsotaan kuitenkin yhdeksi yksityisoikeuden tärkeimmistä käsitteistä, ja sen niin sanotun negatiivisen määrittelyn mukaan se kattaa oikeuden vallita esinettä kaikissa niissä suhteissa, missä rajoituksia ei ole asetettu.<sup>264</sup> Tämä omistusoikeuden täydellisyys tekee siitä yleisoikeuden verrattuna muihin varallisuus oikeuksiin. Omistusoikeudelle on luonteenomaista myös yksinomaisuus, mikä erottaa sen yleiskäyttöoikeuksiksi katsottavista jokamiehenoikeuksista, sekä jakamattomuus, jonka mukaan omistusoikeus voi samanaikaisesti kuulua lähtökohtaisesti vain yhdelle oikeussubjektille. Omistusoikeuden kohteena voi olla vain esine eli yksilöity aineelli-

---

<sup>262</sup> Ks. mm. Ekroos 1993, s. 75.

<sup>263</sup> Jätteen haltijan oikeutta luovuttaa jäte jätehuoltoon varten ei liene yleensä mahdollista tarkistaa, romuajoneuvojen osalta JäteL 59 §:ssä on kuitenkin säädetty kerääjälle tai käsittelijälle velvollisuus tarkistaa jätteen haltijan oikeus luovuttaa romuajoneuvo.

<sup>264</sup> Tepora 2006, s. 70–72.

nen kohde.<sup>265</sup> Esineet jaotellaan vakiintuneesti irtaimiin ja kiinteisiin esineisiin, joista jälkimmäisiä ovat maapohjan tietyllä tavoin yksilöidyt osat, kuten kiinteistöt ja eräät maa- ja vesialueiden yksilöt. Kaikki muut esineet, kuten jätteet, ovat irtaimia.<sup>266</sup>

Esineoikeudellisen perinteisen määritelmän mukaan omistusoikeus nähdään siis periaatteessa täydellisenä toiset poissulkevana yksinoikeutena esineeseen.<sup>267</sup> Toisaalta analyttis-funktionaalisesti omistusoikeus voidaan kuvata oikeusjärjestyksen mukaan omistajalle kuuluvien oikeutusten ja velvollisuuksien muodostaman oikeusaseman yhteisnimityksenä.<sup>268</sup> Omistusoikeuden on myös oikeuskirjallisuudessa kuvattu olevan teoreettisella tasolla lähtökohtaisesti rajoittamaton esineen käyttöoikeus.<sup>269</sup> Konkreettisesti mielessä omistusoikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, mihin viittaa ajatus omistamisen sosiaalisesta sidonnaisuudesta.<sup>270</sup> Omistajan toimintavapautta ja omaisuuden käyttövapautta on rajoitettu lakisääteisesti monessa suhteessa niin julkisen edun nimissä, kuin yksityisten intressien suojaamiseksi.<sup>271</sup> Omistamisen sisältö määräytyy siis voimassaolevan lainsäädännön mukaan, ja siksi on tärkeää erottaa toisistaan omistusoikeus oikeusjärjestykseen kuuluvana rakenne-elementtinä ja yläkäsitteenä, ja omistamiseen liittyvä konkreettisten oikeutusten ja velvoitteiden sisältö tietyllä hetkellä ja tietyssä ajassa ja paikassa.<sup>272</sup>

Ympäristöoikeudessa omistusoikeuden käsitteen arviointi on keskittynyt ennen kaikkea omistajan käyttövapautta ja staattista suojaa koskevien normien analyysiin. Tämä eroaa edellä kuvatusta esineoikeudellisesta lähestymistavasta, jossa mielenkiinto kohdistuu omistajanvaihdokseen ja dynaamiseen suojaan. Toisaalta omistusoikeutta on tarkasteltava myös ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa yhä enemmän omaisuuden suojaa ja ympäristöperusoikeutta koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta.<sup>273</sup>

---

<sup>265</sup> Kartio 2001, s. 185–187. Näin ollen kukaan ei voi omistaa esimerkiksi vapaana virtaava vettä tai kiinteistön yläpuolella olevaa ilmaa, ks. Kartio 2001, s. 200.

<sup>266</sup> Kartio 2001, s. 70.

<sup>267</sup> Kartio 2001, s. 183.

<sup>268</sup> Ks. esim. Zitting 1951, s. 3-5 ja Määttä 1999, s. 1.

<sup>269</sup> Määttä 1999, s. 1. Ks. myös Tepora 1984, s. 258–259, joka on katsonut rajoittamattomuuden olevan seurausta siitä, että lakiteknisesti omistusoikeutta on säädelty kielloin eli negatiivisesti.

<sup>270</sup> Omistamisen sosiaalisen sidonnaisuuden taustalla on ajatus, että omistusoikeus sisältää sosiaalisia ulottuvuuksia ja velvoittaa. Ks. opista ja siihen kohdistetusta kritiikistä mm. Määttä 1999, s. 235–241 ja Kuusiniemi ym., s. 100.

<sup>271</sup> Zitting & Rautiala 1982, s. 207.

<sup>272</sup> Kuusiniemi ym., s. 66.

<sup>273</sup> Kuusiniemi ym., s. 66–67.

#### 4.1.3 Omistusoikeuden sisältö

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on omaksuttu Zittingin 1950 -luvulla esittelemä omistusoikeuden käsitteen jaottelu elementteihin.<sup>274</sup> Tämän jaottelun mukaan omistusoikeus koostuu kolmesta peruselementistä, jotka ovat:

- omistajan hallintaoikeus,
- omistajan kompetenssi ja
- omistajan nauttima dynaaminen suoja.

Omistusoikeuden keskeisimpänä sisältönä on pidetty omistajan hallintaoikeutta, jolla tarkoitetaan yleisesti omistajan yksinomaista oikeusjärjestyksen turvaamaa käyttövapautta esineeseen. Hallintaoikeus koostuu omistajan käyttövapaudesta ja staattisesta suojasta. Käyttövapauden perusteella omistajalla on toisaalta vapaus itse käyttää esinettä, ja toisaalta oikeus vaatia, etteivät sivulliset estä tai häiritse häntä esineen käytössä. Staattinen suoja antaa turvaa omistajan käyttövapauden häiritsemistä ja estämistä vastaan, eli tekee tosiasiallisesta käyttövapaudesta suojatun käyttövapauden. Käyttövapaus hallintaoikeuden sisältönä, ja staattinen suoja käyttöoikeuden turvaajana muodostavat yhdessä erottamattoman kokonaisuuden.<sup>275</sup> Staattisen suojan keinoja ovat omistajankanteet, vahingonkorvaussääntely ja rikosoikeudelliset rangaistukset.<sup>276</sup> Omaisuuden arvo tuotantovälineenä perustuu esineen käyttövapauteen eli oikeuteen faktisesti käyttää esinettä.<sup>277</sup>

Omistajan kompetenssilla tarkoitetaan kelpuutusta oikeudellisesti määrätä eli disponoida omistusoikeudesta eli edellä määritellystä hallintaoikeudesta. Keskeisin kompetenssimuoto on omistusoikeuden luovutuskelpoisuus. Luovutuskompetenssin mukaan omistajalla on kelpuutus myydä, lahjoittaa tai muulla tavoin luovuttaa omistusoikeutensa esineeseen toiselle. Omistaja voi myös määrätä testamentilla omaisuutensa siirtymisestä, käyttää esinettä luoton vakuutena perustamalla siihen panttioikeuden (reaaliluottokompetenssi) tai antamalla esineen vakuudeksi hänen henkilökohtaisesta luotosta (henkilöluottokompetenssi).<sup>278</sup> Omaisuuden arvo vaihdanta- ja luotto-objektina perustuu omistajan oikeudelliseen disponointivaltaan eli omaisuuden määräämisvaltaan.<sup>279</sup> Dynaaminen suoja puolestaan tar-

<sup>274</sup> Zitting 1951, s. 25–46, 63–72 ja 99–102.

<sup>275</sup> Zitting 1951, s. 26–27.

<sup>276</sup> Kartio 2001, s. 192.

<sup>277</sup> Zitting & Rautiala 1982, s. 209.

<sup>278</sup> Kartio 2001, s. 192–193.

<sup>279</sup> Zitting & Rautiala, 1982, s. 209.



koittaa suojatun oikeusaseman saamista tiettyjä sivullistahoja vastaan oikeuksien kollisiotilanteissa. Omistusoikeuden siirtymisen kannalta on pidetty tärkeänä vaihetta, jolloin luovutuksensaaja saa vaihdantasuojan luovuttajan ulosmittaus- ja konkurssivelkoja vastaan.<sup>280</sup>

Omistajan käyttövapaus esineeseen ei edellä esitetyn mukaisesti ole kuitenkaan rajoittamaton. Omistusoikeuden rajoitukset voivat johtua esineen laadusta tai tehdyistä oikeustoimista. Useimmiten käyttövapauden rajoitukset kuitenkin johtuvat välittömästi yksityisiä tai julkisia tarkoituspäitä palvelevista lain säännöksistä. Lainsäädännöllä voidaan rajoittaa omistajan oikeutta käyttää esinettä vapaasti tai velvoittaa omistajaa sallimaan ulkopuolisen käyttää esinettä tietyissä tilanteissa. Lainsäädännössä asetetuille rajoituksille on ominaista se, että ne koskevat omistajan lisäksi myös muita sellaisia esineoikeuden haltijoita, joilla on oikeusasemansa perusteella määräysvalta esineeseen. Yleisluontoisina rajoituksina sekä irtaimia että kiinteitä esineitä koskevat ilkivaltaisen oikeudenkäytön kieltä (shikaanikieltä) ja niin sanotusta pakko-oikeudesta johtuvat rajoitukset. Useimmat erityislainsäädännössä asetetut käyttövapauden rajoitukset koskevat kiinteää omaisuutta<sup>281</sup>, mutta myös irtaimiin esineisiin kohdistuu joitain rajoituksia.<sup>282</sup>

Irtaimiin esineisiin kohdistuvista omistajan käyttövapauden rajoituksista esimerkkeinä toimivat kotieläinten myyntiin, käyttöön ja pitoon liittyvät eläintäilain (441/2013) ja eläinsuojelulain (247/1996) perusteella asetetut rajoitukset. Irtaimen käyttövapautta rajoitetaan myös kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetussa laissa (115/1999), joka rajoittaa laissa tarkemmin säänneltyjen tieteellisesti, taiteellisesti ja historiallisesti arvokkaiden esineiden maastavientiä ilman laissa tarkoitettua vientilupaa.<sup>283</sup> Niin kiinteän kuin irtaimen esineenkin käyttövapauden rajoittaminen merkitsee puuttumista omistusoikeuden kohteena olevaan omaisuuteen. Siksi käyttövapauden rajoittamista tulee tarkastella perustuslain omaisuudensuojaa koskevan sääntelyn kannalta.

#### **4.1.4 Omaisuudensuoja**

Perustuslain (731/1999) 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Lainkohdan toinen momentti sisältää omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen, jonka mukaan

---

<sup>280</sup> Kartio 2001, s. 192–193.

<sup>281</sup> Ks. mm. jokamiehenoikeuden asettamat rajoitukset, vesilain (587/2011) yleiskäyttöä koskevat säännökset, lain eräistä naapurisuhteista (26/1920) 13 §:ään perustuva ilkivaltaisen oikeudenkäytön kieltä ja 17.1 §:stä johtuva immissiioikieltä.

<sup>282</sup> Kartio 2001, s. 232–233 ja Zitting & Rautiala 1982, s. 219.

<sup>283</sup> Kartio 2001, s. 233–234.

omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. JäteL 15.2 §:ään sisältyvä pakkolunastussäännös on niin sanottu kvalifioitu lakivaraus, jota sovellettaessa päätöksentekijän harkintavalta on sidottu säännöksessä esitettyihin erityiskriteereihin.<sup>284</sup> Omaisuuden suojaa koskeva perustuslain säännös vastaa pitkälti aikaisemman hallitusmuodon (94/1919, jäljempänä myös HM) 6 §:ään sisältynyttä omaisuudensuojasäännöstä. Siksi säännöksen tulkinnassa voidaan hyödyntää laajalti aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.<sup>285</sup>

Omaisuudensuojasäännöstä vastanneen vuonna 1995 muutetun HM 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan turvatulla omaisuudella tarkoitettavan kaikkia varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus.<sup>286</sup> Omistusoikeus taas käsittää perustelujen mukaan kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu muulle kuin omistajalle, tai joita ei ole omistusoikeudesta erotettu. Omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvien oikeuksien vähentäminen tai rajoittaminen katsotaan puuttumiseksi omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.<sup>287</sup> Käyttövapauden ohella perustuslain omaisuudensuojasäännöksen onkin katsottu suojaavan myös omistajan valtaa määrätä omaisuudestaan esimerkiksi luovutustoimin.<sup>288</sup>

Omaisuuden suojasta on säännelty myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa (SopS 19/1990, jäljempänä myös EIS), jonka ensimmäisen, vuonna 1954 voimaan tulleen lisäpöytäkirjan ensimmäisen artiklan nojalla jokaisella on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Artiklassa säädetään myös, ettei keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan, paitsi julkisen edun nimissä, ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Suomi on ratifioinut myös tämän lisäpöytäkirjan. EIS:n omaisuudensuojasäännöksen voidaan katsoa sisältävän samat yksilön varallisuusaseman suojaa koskevat elementit kuin PL 15 §, mutta lisäksi siinä tuodaan esille valtioiden oikeus säännellä omaisuuden käytöstä lainsäädännöllä.<sup>289</sup> Voidaankin sanoa, että EIS:n omaisuudensuojasäännöksen tarkoitus ei ole suojata omaisuutta ehdottomasti, sillä valtioille on haluttu jättää laaja toimivalta säädellä omaisuuden käyttöä ja rajoittaa sitä yleisen edun

---

<sup>284</sup> Länsineva 2002, s. 199. Pakkolunastusta koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/77). Lisäksi useissa erityislaeissa on säädetty pakkolunastuksesta.

<sup>285</sup> Ks. HE 1/1998 vp ja HE 309/1993 vp, s. 62–63.

<sup>286</sup> HE 309/1993 vp, s. 62. Omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuuluvat siten myös rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet ja varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet.

<sup>287</sup> HE 309/1993 vp, s. 62, jossa on viitattu mm. seuraaviin perustuslakivaliokunnan mietintöihin PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp.

<sup>288</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 181 ja PeVL 13/1986 vp.

<sup>289</sup> Länsineva 2002, s. 168.

vuoksi, esimerkiksi ympäristön ja luonnon suojelemiseksi.<sup>290</sup> Yksilön omaisuudensuoja Suomessa rakentuu siis sekä perustuslain 15 §:n että EIS:n omaisuudensuojasäännöksen varaan.<sup>291</sup>

Perustuslakiin ei sisälly säännöksiä, joissa määriteltäisiin yleisesti miten perusoikeudet suhtautuvat toisiinsa, tai millä edellytyksillä perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Ehdottoman rajoituskiellon muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia, kuten PL 6 §:n syrjintäkielto ja 7 §:n kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto, voidaan rajoittaa lähtökohtaisesti vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Muita perusoikeuksia voidaan perustuslain asettamissa rajoissa rajoittaa myös tavallisella lailla. Rajoittaminen voi koskea perusoikeuden kaventamista, tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.<sup>292</sup> Sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, osaksi eräisiin perusoikeuksiin liitettyjen rajoituslausekkeiden perusteella. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä ovat vakiintuneet yleiset rajoitusperusteet:

1. Rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä.
3. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eli välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnalliseen intressiin nähden.
6. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>293</sup>

Koska omaisuus on suojattu perusoikeutena, voidaan siihen puuttua tai sitä rajoittaa vain lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on ennen perustuslakiuudistusta voimassa olleen hallitusmuodon 6 § sisältynyttä omaisuuden suojaa koskevaa säännöstä tulkitessaan omaksunut

---

<sup>290</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 213–14.

<sup>291</sup> Länsineva 2002, s. 177.

<sup>292</sup> Viljanen 2001, s. 1.

<sup>293</sup> Hallberg ym. 2011, s. 144–147 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Hallitusmuodon aikana tulkintakäytännössä keskeinen merkitys annettiin oikeustieteessä kehitetylle testille, jonka mukaan omaisuudensuojasäännöksen estämättä voitiin omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, mikäli rajoitukset eivät loukanneet omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen. Rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeyttä korostettiin katsomalla, että mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta oli kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla. Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisella ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on ollut perustuslakivaliokunnan käytännössä merkitystä säätämisyjärjestysvalinnan kannalta.<sup>294</sup>

Hallberg ym. korostavat, että perusoikeusuudistuksen jälkeen omaisuudensuojaa koskevan PL 15.1 §:n yleislausekkeen tulkinnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia verrattuna aiempaan oikeustilaan. Siksi edellä kuvattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ei enää kaikilta osin ole käyttökelpoista. Myös perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien tasolla tapahtuneet muutokset, esimerkiksi ympäristöperusoikeussäännöksen lisääminen perustuslakiin (PL 20 §, aikaisemman hallitusmuodon aikana HM 14a §), vaikuttavat omaisuudensuojan tulkintaympäristöön.<sup>295</sup>

Ympäristöperusoikeus ja omaisuudensuoja voivat olla ristiriidassa keskenään. Koska perusoikeuksien välillä ei ole hierarkiaa, tulee ristiriita ratkaista tapausidonnaisesti erisuuntaisia periaatteita vastatusten punnitsemalla. PL 20 §:ään sisältyvän ympäristöperusoikeussäännöksen vastuuta koskeva ensimmäinen momentti velvoittaa ottamaan huomioon luonnon ja ympäristön itseisarvon myös tulevien sukupolvien kannalta. Säännöksen toiseen momenttiin sisältyvä perustuslaillinen toimeksianto velvoittaa julkisen vallan toimimaan säännöksessä vahvistettujen arvojen suuntaan, sekä kehittämän mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.<sup>296</sup> Toisessa momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata ympäristöperusoikeuden toteutuminen voi oikeuttaa lainsäätäjää rajoittamaan myös omaisuudensuojaa.<sup>297</sup> Ympäristöperusoikeuden painoarvoa korostaa se, että

---

<sup>294</sup> HE 309/1993 vp, yleisperustelut.

<sup>295</sup> Hallberg ym. 2011, s. 589–590.

<sup>296</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 213.

<sup>297</sup> Kauppila 2009, s. 15.

ympäristön säilyminen elinkelpoisena voidaan nähdä lähtökohtaisena edellytyksenä sille, että muut perusoikeudet voivat toteutua.<sup>298</sup>

#### **4.1.5 Jätteisiin liittyvät omistusoikeuden rajoitukset**

Edellä määritellyn tavoin jätettä on aine tai esine, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Jäte näin määriteltynä yksilöitynä aineellisenä kohteena voi edellä kuvatulla tavalla olla omistuksen kohteena, jolloin sen omistajalla on perustuslain turvaama lähtökohtainen oikeus vallita sitä kaikissa niissä suhteissa, missä rajoituksia ei ole asetettu. Jätteeksi luokittelu ei myöskään muuta aineen tai esineen omistusoikeutta, eli jätteeksi muuttuneen tuotteen haltija omistaa lähtökohtaisesti edelleen esineen.<sup>299</sup> Jätteen omistajalla on siis, sikäli kuin rajoituksia ei ole asetettu, oikeus vapaasti käyttää ja hyödyntää jätettä, sekä päättää sen luovuttamisesta tai luovuttamatta jättämisestä muille toimijoille.

Kuten edellä todettiin, ei omaisuus perustuslakivaliokunnan käytännössä toteaman tavoin ole kuitenkaan perustuslain suojaama kaikkia käyttörajoituksia vastaan. Jätteen omistajan oikeuksia voidaan siis rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Omaisuudensuoja edellyttää kuitenkin, etteivät omaisuuteen kohdistuvat käyttörajoitukset muodostu niin merkittäviksi, että ne rinnastuisivat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan omaisuuden pakkolunastamiseen.<sup>300</sup> Esineoikeudellisen luokittelun perusteella jäte luetaan irtaimiin esineisiin, jolloin sen osalta käyttövapauden rajoitusten suhteen tulevat arvioitaviksi irtaimia esineitä koskevat käyttövapauden rajoitukset ja niihin liittyvä oikeuskäytäntö.<sup>301</sup>

Jätteitä ja jätehuoltoa koskeva sääntely on alun perin syntynyt terveydensuojelullisista tarpeista. Jo vuosikymmenten ajan jätēsääntelyn tavoitteina on terveydensuojelun ohella ollut myös ympäristön suojelu ja kestävä kehityksen turvaaminen, jotka ovat tavoitteena vahvistuneet erityisesti Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. Edellisestä johtuen jätteitä ja jätehuoltoa koskeva sääntely on vahvasti sidoksissa PL 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoi-

---

<sup>298</sup> Kuusiniemi ym. 2013, s. 2113.

<sup>299</sup> Kauppila 2006, s. 11. Tässä luvussa jätteen haltija rinnastetaan sen omistajaan, s. edellä 4.1.1. Ks. myös Rinne 2006, s. 40–41, jossa Rinne esittää, että tietyllä tavalla jätteiden yhteydessä olisi harhaanjohtavaa puhua omistamisesta, sillä omistamiseen liittyy lähtökohtaisesti täysi käyttövapaus. Jätteiden kohdalla pitäisi hänen mielestään puhua jätteiden käyttöoikeudesta, jonka hän luokittelee rajoitetuksi omistusoikeudeksi. Täydeksi omistusoikeudeksi edellä mainittu rajoitettu omistusoikeus muuttuu, jos jäte prosessoidaan tuotteeksi.

<sup>300</sup> HE 199/2010 vp, s. 160.

<sup>301</sup> Ekroos 1993, s. 78.

keuteen terveyttä ja ympäristöä koskevan julkisen edun kautta. Julkiselle vallalle PL 20 §:ssä säädetty perustuslaillinen toimeksianto turvata ympäristöperusoikeuden toteutuminen rajoittaa lähtökohtaisesti myös jätteiden omistusoikeutta. Jätelainsäädännössä omistusoikeudelle asetetut rajoitukset vaihtelevat jätteen syntypaikasta ja laadusta riippuen, mutta yhteistä niille on se, että rajoitusten avulla pyritään mahdollisimman tehokkaasti ohjaamaan jätteet asianmukaiseen käsittelyyn tai hyödyntämiseen jätepolitiikan tavoitteiden mukaisesti.<sup>302</sup>

Vaikka aineen tai esineen muuttuminen jätteeksi jätteen haltijan hylkäämistahdon tai käytöstäpoistamisvelvollisuuden seurauksena ei siis lähtökohtaisesti vaikuta aineen tai esineen omistajuuteen, vaikuttaa se omistajan käyttövapautteen jätelainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden muodossa merkittävästi. Jätteen haltijaa koskee ensinnäkin JäteL 13 §:n mukainen jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn kieltä ja sitä täydentävä JäteL 72 §:ssä tarkoitettu roskaamiskielto.<sup>303</sup> Jätteen haltija on myös edellä esitetyn mukaisen jätelain pääsäännön mukaan vastuussa käytöstä poistamansa aineen tai esineen jätehuollon järjestämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Jätteen omistamisen käänköpuolena voidaankin nähdä siis velvollisuus huolehtia jätteestä.<sup>304</sup> Jätteen haltijan jätehuoltovastuuta voidaan kuvata ”positiivisena, laissa nimenomaisesti asetettuna konkreettisena toimimisvelvoitteena”.<sup>305</sup>

Jätehuollon järjestämisvapautta rajoittavat jätelain etusijajärjestystä koskevat säännökset, JäteL 13 §:ään sisältyvät yleiset jätehuollolle asetetut velvoitteet sekä kunnalliset jätehuoltomääräykset. Tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden osalta jätehuollon tulee lisäksi täyttää tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa säädetyt laatuvaatimukset.<sup>306</sup> Jos jätteen haltija pystyy järjestämään käytöstä poistamansa tuotteen jätehuollon edellä mainitut lain reunaehdot täyttäen, on sillä omistusoikeuden nojalla luonnollisesti myös oikeus nauttia jätteestä mahdollisesti saatavasta hyödyistä.<sup>307</sup> Mikäli jätteen haltija ei itse järjestä jätehuoltoa, tulee sen vapautuakseen jätehuoltovastuusta luovuttaa jäte JäteL 29 §:ssä tarkoitettulle

<sup>302</sup> Kauppila 2006, s. 15 ja Eräkö 2008, s. 16. Ks. myös HE 199/2010 vp, s. 161.

<sup>303</sup> Jätteen lainvastainen hylkääminen voi tulla myös rangaistavaksi rikoslakin 48 luvun ympäristör rikoksia koskevan sääntelyn mukaisesti. Jätteen haltijan käyttövapautta rajoittaa myös JäteL 17 §:n mukainen vaarallisten jätteiden sekoittamiskielto.

<sup>304</sup> Eräkö 2008, s. 14.

<sup>305</sup> Ks. Määttä 1999, s. 370, jossa hän on arvioinut kiinteistön haltijan jätehuollon järjestämisvelvollisuutta. Määttä kuvailee positiivisiksi käyttövelvollisuuksiksi yleisesti sellaisia normeja, joissa omistaja velvoitetaan aktiivisesti käyttämään omaisuuttaan (Määttä 1999, s. 365).

<sup>306</sup> Ks. esim. paristoasetus, jossa kielletään käytettyjen ajoneuvoparistojen ja -akkujen ja teollisuusparistojen ja -akkujen sijoittaminen kaatopaikalle tai käsittely polttamalla (9 §).

<sup>307</sup> Esim. uusioraaka-aineen jälleenmyyntiarvosta.

vastaanottajalle. Vastaanottaja katsotaan luovutushetkestä lähtien jätteen haltijaksi ja jätehuoltovastuulliseksi JäteL 30 §:n mukaisesti. Tämän tutkielman aiheen kannalta merkityksellisin jätteen omaisuudensuojaa koskeva rajoitus liittyy jätteen haltijan määräämis- eli disponointivaltaan.

#### **4.1.6 Määräysvalta jätteeseen**

Muiden kuin jätteen haltijan jätehuoltovastuulle kuuluvien jätteiden osalta merkittävin omistusoikeuden rajoitus koskee oikeutta määrätä eli disponoida jätteestä. Edellä kuvatus tavoin jätteen haltijalla on omistajan kompetenssin nojalla lähtökohtaisesti oikeus päättää eli disponoida jätteen hallintaoikeuden luovuttamisesta tai luovuttamatta jättämisestä jätehuoltoa varten. Näin ollen silloin, kun jätehuoltovastuu on lain mukaan jätteen haltijalla, on tällä disponointioikeus jätteeseen, ja oikeus järjestää jätehuolto parhaaksi katsomallaan tavalla itse tai valitsemansa jätehuollon toimijan kanssa. Disponointioikeutta rajoittavat toki lain jätehuollolle asettamat vaatimukset, mutta muut toimijat eivät jätteen haltijan vastuulle kuuluvaan jätteeseen jätelain turvaamin oikeuksin voi puuttua. Kuntien ja tuottajien jätehuoltovastuun toteuttaminen kuitenkin edellyttää, että ne saavat vastuulleen kuuluvan jättemateriaalin haltuunsa. Siksi jätteen haltijan disponointioikeutta on etenkin kuntien vastuulle kuuluvan jätteen osalta rajoitettu.

Merkittävin rajoitus jätteen haltijan disponointioikeuteen sisältyy JäteL 41 §:ään, jonka mukaan kiinteistön haltijan tai muun jätteen haltijan on luovutettava lain mukaan kunnan vastuulle kuuluva jäte alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottopaikkaan.<sup>308</sup> Kumotun jätelain 11 §:ään sisältyneen vastaavan säädöksen mukaan jätteen haltijan tuli liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Termin ”liittymisvelvollisuus” korvaamisella termillä ”luovuttamisvelvollisuus” haluttiin lain esitöiden mukaan korostaa jätteen haltijan velvollisuuden tosiasiallista luonnetta.<sup>309</sup> Laittaessaan jätteen järjestetyn jätteenkuljetuksen piirissä olevaan keräysvälineeseen tai kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottopaikkaan katsotaan jätteen haltijan luopuvan jätteen hallintaoikeudesta. Samalla jätteen haltija vapautuu jätehuoltovastuusta. Kunnalle määräysvalta jätteeseen siirtyy viimeistään, kun kunnan lukuun toimiva jätteen kul-

---

<sup>308</sup> Ks. HE 199/2010 vp, s. 91. Luovutusvelvollisuus ei kuitenkaan koske jätettä, joka esimerkiksi poikkeuksellisen suuren kokonsa vuoksi ei sovellu kuljetettavaksi tavanomaisesti käytetyssä jäteautossa, eikä myöskään jätettä, jonka jätteen tuottaja käsittelee itse kiinteistöllään. Sallittua omatoimista hyödyntämistä kiinteistöllä voi käytännössä olla lähinnä kompostointi ja puhtaan puun käyttö polttoaineena kiinteistön tulisijassa. Ks. myös HE 199/2010 vp, s. 160.

<sup>309</sup> HE 199/2010 vp, s. 91.

jettaja ottaa jätteet kuljetettavakseen.<sup>310</sup> Kunnalla voitaneen edellä mainitun perusteella katsoa olevan oikeus vastuulleen kuuluvaan jätteeseen.

Tuottajan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden käänttöpuolena tuottajavastuun piiriin kuuluvan jätteen haltijalla on lain mukaan oikeus luovuttaa jäte maksutta keräykseen. Luovutamisvelvollisuudesta ei kuitenkaan ole säädetty romuajoneuvoja lukuun ottamatta (JäteL 58 §).<sup>311</sup> Tältä osin tuottajan velvollisuudet ja oikeudet eivät ole samalla tavalla tasapainossa, kuin kunnan velvollisuudet ja oikeudet vastuulleen kuuluvaan jätteeseen.<sup>312</sup> Oikeustila ei myöskään ole muuttunut uuden jätelain seurauksena, sillä romuajoneuvoja koskeva luovutusvelvollisuus sisältyi myös kumottuun jätelakiin. Jätelakia koskevan hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan jätteen haltijaa koskevan luovutusvelvollisuuden asettamista myös tuottajavastuun alaisille jätteille mietittiin jätelain uudistuksen yhteydessä, mutta siitä luovuttiin muun muassa sen heikkoon valvottavuuteen vedoten.<sup>313</sup> Kuntien ja tuottajien välistä suhdetta tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden osalta on täsmennetty JäteL 47.3 §:ssä. Säännöksen mukaan kunta voi täydentää tuottajavastuun piiriin kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottoa ja kuljetusta oman jätehuoltonsa osana, mutta vain siltä osin kuin tuottaja ei sitä järjestä. Kunnan on kuitenkin toimitettava vastaanottamansa käytöstä poistetut tuotteet tuottajan järjestämään jätehuoltoon.<sup>314</sup>

Oli jätteen haltijalla luovutusvelvollisuus tai ei, määräämisvallan ja omistusoikeuden siirtyminen edellyttää yleensä jätteen konkreettisen hallinnan siirtymistä. Jätteen luovuttaminen jätehuoltoon on esineoikeudellisessa mielessä luettavissa luovutussaannoksi, jossa omistusoikeudensaaja johtaa oikeutensa edeltäjältä siinä suhteessa, että saannon pätevyys ja laajuus riippuvat edeltäjän oikeudesta.<sup>315</sup> Määräämisvallan ja omistusoikeuden siirtymisen jätteen haltijalta tuottajalle on selvää silloin, kun jätteen haltija luovuttaa luovutuskompetenssinsa nojalla käytöstä poistamansa tuotteen jätteenä tuottajan JäteL 49 §:n nojalla järjestämään vastaanottoaikaan. Tällöin kaikki oikeudet ja velvollisuudet jätteeseen

---

<sup>310</sup> Eränkö 2008, s. 17. Eränkö tulkitsee, että vaikka kiinteistönhaltijallakin on oma vastuunsa kiinteistöllä sijaitsevan keräyspaikan järjestäjänä, on tämän määräysvalta jätteeseen varsin rajattu jätteen luovuttamisvelvollisuuden vuoksi.

<sup>311</sup> Ks. edellä luku 3.7.4. jossa todetun mukaisesti romuajoneuvojen luovutusvelvollisuudella tuottajan keräysjärjestelmään on haluttu varmistaa, että romutettavaksi tarkoitettu ajoneuvo päättyy tuottajavastuujärjestelmään, ja että se näin ollen poistetaan ajoneuvorekisteristä asianmukaisesti.

<sup>312</sup> Eränkö 2008, s. 18.

<sup>313</sup> HE 199/2010 vp, s. 21.

<sup>314</sup> HE 199/2010 vp, s. 95. Ks. myös laki ajoneuvojen siirtämisestä (828/2008), jonka perusteella kunnan haltuun ottamat romuajoneuvot tulee myös toimittaa tuottajan järjestämän jätehuoltoon.

<sup>315</sup> Kartio 2001, s. 220–221.



siirtyvät tuottajalle, ja jätteen luovuttanut vapautuu jätehuoltovastuustaan JäteL 30 §:n tarkoittamalla tavalla.<sup>316</sup>

Määräämisvallan ja omistusoikeuden siirtyminen ei ole yhtä selkeää silloin, kun jäte luovutetaan JäteL 56 §:n mukaiseen tuotteen jakelijan myyntipisteessään järjestämään vastaanottoon, tai kun käytöstä poistettu paperituote laitetaan kiinteistön haltijan JäteL 50 §:n nojalla järjestämään vastaanottopaikkaan. Vaikka edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettujen muiden toimijoiden vastaanottovelvollisuus on osa tuottajavastuujärjestelmää, ei niiden järjestämiä vastaanottopaikkoja voida lukea automaattisesti minkään tuottajan tai tuottajayhteisön vastaanottojärjestelmiin kuuluviksi. Näissä tapauksissa jätteen hallinnan jätehuoltovastuineen on katsottava siirtyneen tuotteen viimeiseltä haltijalta jakelijalle tai kiinteistön haltijalle. Jätteen vastaanottanut jakelija voi lähtökohtaisesti jätelain reunaehtoja noudattaen vapaasti päättää miten jätehuollon järjestää, ja myös vapaasti valita mille alalla toimivalle tuottajavastuujärjestelmälle eli tuottajalle tai tuottajayhteisölle jätteen luovuttaa. Toisaalta tuottaja on edellä luvussa 3.7.1 mainitun tavoin velvollinen järjestämään kuljetuksen maksutta tuotteen jakelijan vastaanottopaikasta. Tuottajan tai tuottajayhteisön kanssa tehtävässä yhteistoimintasopimuksessa voidaan määritellä toimiiko vastaanottovelvollinen toimija tuottajan lukuun ottaessaan vastaan tuotteita, ja siirtyykö vastaanotettu jäte jo vastaanottohetkellä, vai vasta edelleenluovutushetkellä tuottajan määräämisvaltaan ja omistukseen.<sup>317</sup>

Sopimuksella on siis merkittävä rooli omistusoikeuden ja määräämisvallan siirtymisen suhteen silloin, kun tuottajavastuun piiriin kuuluvaa jätettä vastaanottaa tai kerää tuottajasta itsenäinen toimija. Käytännössä tuottajat ovat monilla tuottajavastuualoilla hoitaneet vastaanottoa koskevat velvollisuutensa niin, että ne vastaanottavat tuottajavastuun piiriin kuuluvaa jättemateriaalia itsenäisesti toimivilta jätehuoltopalvelujen tarjoajilta tai kuntien jätelaitoksilta, ja maksavat toimijoille vastaanottomaksua. Tällöin määräysvallan ja omistusoikeuden siirtyminen vastaanotettuun jättemateriaaliin on määriteltävissä tuottajan ja itsenäisen vastaanottotoimijan sopimuksessa.<sup>318</sup> Ilman sopimusmääräystä jätteen voitavan

---

<sup>316</sup> Rissanen 2006, s. 93.

<sup>317</sup> Rissanen 2006, s. mp.

<sup>318</sup> Ympäristöministeriö 2005, s. 22.

katsoa tulevan tuottajan omistukseen ja määräysvaltaa viimeistään silloin, kun tuottajan lukuun toimiva jätteenkuljettaja ottaa sen kuljetettavakseen.<sup>319</sup>

#### 4.1.7 Jätteen arvon merkitys omaisuuden suojan rajoittamisen kannalta

Jätelainsäädännössä omistusoikeuteen kuuluvaa jätteen haltijan määräämisoikeutta eli disponointioikeutta on rajoitettu ennen kaikkea ympäristön ja terveyden suojelun nimissä. Jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että jätelaissa asetetut omaisuuden-suojaa koskevat rajoitukset ovat välttämättömiä lain tavoitteiden saavuttamiseksi sekä perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi.<sup>320</sup> Tulevaisuudessa jättemateriaalien arvon on ennustettu olevan kasvussa johtuen muun muassa raaka-aineiden hintojen noususta, minkä johdosta yhä useammalla jätelajilla voi olla merkittävääkin taloudellista arvoa. Tämä tullee vaikuttamaan jätteen haltijan disponointioikeutta koskevaa perusoikeustarkasteluun, sillä mitä enemmän arvoa rajoituksen kohteena olevalla omaisuudella on, sitä tuntuvampi on siihen kohdistuva omistusoikeuden rajoitus. Tällöin myös rajoitusperusteena olevan julkisen intressin tulee olla entistäkin painavampi.<sup>321</sup>

Se, kuinka suuri valinnanvapaus jätehuollon järjestämisen suhteen jätteen haltijalla on, tai pitäisi olla, on pitkälti ylikansallisessa sääntelyssä ratkaistu poliittinen kysymys. Kauppila toteaa jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä käsittelevässä raportissaan, että mitä haitallisemmasta jätteestä ja vaativammasta jätehuoltotoimesta on kysymys, sitä merkittävimmin jätteen haltijan disponointioikeuteen voidaan jätelainsäädännössä puuttua. Kokonaisuutena Kauppila arvioikin jätteen haltijan disponointioikeuden olevan nykyisen pitkälti ylikansalliseen sääntelyyn perustuvan jätėsääntelyn puitteissa melko rajallista.<sup>322</sup> Myös Rinne toteaa, että kansallisesta omaisuudensuojan tasosta riippumatta EU voi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti vaikuttamalla yksityisoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia syrjäyttävään julkisoikeuteen rajoittaa jätteiden käyttövapautta.<sup>323</sup>

Toisaalta yksittäisellä käytöstä poistetulla tuotteella on vain harvoin materiaaliarvoa sellaisenaan. Uusioraaka-aineet muuttuvat pääsääntöisesti arvoltaan positiivisiksi vasta suurem-

---

<sup>319</sup> Eränkö (2008, s. 17) on tulkinnut vastaavasti omistusoikeuden siirtymistä kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden osalta, tässä tulkinta *ex analogia*.

<sup>320</sup> HE 199/2010 vp, s. 161.

<sup>321</sup> Kauppila 2009, s. 11–13.

<sup>322</sup> Kauppila 2009, s. 12–13.

<sup>323</sup> Rinne 2006, s. 42.

pina erinä ja käsittely- ja tuotteistustoimien jälkeen.<sup>324</sup> Keräys- kuljetus- ja käsittelyjärjestelmät taas vaativat investointeja, ja mikäli niiden rakentamista edellytetään tuottajilta tai kunnilta, tulisi lähtökohtaisesti niillä olla myös oikeus saada vastuulleen kuuluva jäte haltuunsa. Ohjausvalta jätemateriaaliin ja vakaa toimintamahdollisuus ovat pitkäjänteisen toiminnan edellytyksiä myös tuottajavastuualalla.<sup>325</sup>

## **4.2 Tuottajan ensisijainen oikeus järjestää jätehuolto**

Jätelaissa ei edellä mainitun tavoin ole asetettu romuajoneuvoja lukuun ottamatta käytöstä poistetun tuotteen viimeiselle haltijalle velvollisuutta luovuttaa jätettä tuottajan järjestelmään. Jätelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tuottajavastuujärjestelmien tehokkaan toiminnan edellytyksiin pyrittiin kuitenkin vaikuttamaan turvaamalla tuottajien ensisijainen oikeus jätehuollon järjestämiseen suhteessa muihin jätehuollon toimijoihin. Jätelakiin lisättiin uusi 47 §, jonka mukaan tuottajalla on ensisijainen oikeus järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto. JäteL 47 § sisältää kolme poikkeusta tuottajan ensisijaiseen oikeuteen järjestää vastuulleen kuuluvien tuotteiden jätehuolto. Ensinnäkin muut toimijat saavat perustaa rinnakkaisia käytöstä poistettujen tuotteiden keräys- tai vastaanottojärjestelmiä tai tarjota tähän liittyviä palveluita kiinteistön haltijalle tai muulle jätteen haltijalle, mutta vain yhteistoiminnassa tuottajan kanssa. Yhteistoimintaa ei ole säännöksessä tarkemmin määritelty, käytännössä yhteistoiminta voinee syntyä vain sopimuksen kautta.

Toiseksi säännöksen toisen momentin mukaan muu toimija kuin tuottaja saa tarjota ensimmäisen momentin pääsäännön estämättä tuotteiden uudelleen käyttöön tai sen valmisteluun liittyviä palveluita. Säännöksellä on haluttu turvata jätehuollon etusijajärjestyksen mukaisesti tuotteiden mahdollisimman laaja uudelleenkäyttö mahdollistamalla laitteita uudelleenkäyttöön korjaavien toimijoiden toimintavapaus.<sup>326</sup> Kolmas poikkeus koskee tuottajien ja kunnan välistä suhdetta tuottajavastuun piiriin kuuluvien tuotteiden osalta, jota on JäteL 47.3 §:ssä täsmennetty siten, että kunta voi täydentää tuottajien järjestämää vastaanottoa vain siltä osin, kun tuottaja ei sitä järjestä. Tällöinkin kunnan tulee toimittaa vastaanotetut käytöstä poistetut tuotteet tuottajan järjestämään jätehuoltoon.

---

<sup>324</sup> Rissanen 2006, s. 93 ja YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp, yleisperustelut koskien tuottajavastuuta. Ks. myös HE 199/2010 vp, s. 161.

<sup>325</sup> YmVM 4/2004 vp - HE 152/2003 vp, johdanto, valiokunnan kannanotto tuottajavastuusta.

<sup>326</sup> HE 199/2010 vp, s. 95.

Säännös merkitsee rajoitusta siihen, kuka jätettä saa kerätä, ja siten sitä on tarkasteltu lain säätämisvaiheessa perusoikeutena PL 18.1 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi lakiehdotusta koskeneessa lausunnossaan, että rajoituksen perusteena oleva tavoite varmistaa tuottajan lähtökohtainen oikeus vastuulleen kuuluvien jätteiden jätehuollon järjestämisestä on tarpeen tuottajavastuujärjestelmän tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoi rajoitukselle olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Lisäksi rajoituksen on katsottu olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se ei rajoita täysin muiden toimijoiden oikeutta, vaan ne voivat tarjota edelleen palveluita uudelleenkäyttöä koskien. Alkuperäistä lakiehdotusta, jonka ensimmäiseen momenttiin kuului yleinen vaikeuttamisedellytys, tarkennettiin nykyiseen muotoonsa valiokunnan lausuman perusteella. Tarkennus oli valiokunnan mukaan edellytys sille, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.<sup>327</sup>

Säännös täsmentää tuottajien oikeutta suhteessa kaikkiin muihin jätehuollon toimijoihin, ja sillä on pyritty mahdollistamaan tuottajien mahdollisuus saada hallintaansa vastuullaan olevat jätevirrat. Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan tuottajalle tulee taata mahdollisuus jätehuollon järjestämiseen, eikä yksin se, että tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet on rajattu pois kuntien vastuulta (JäteL 32.3 §), riitä turvaamaan tuottajien oikeuksia.<sup>328</sup> Perustuslakivaliokunnan lisäksi sekä talousvaliokunta, että ympäristövaliokunta katsoivat lakiehdotuksen olevan tarpeellinen ja perusteltu. Erityisesti lakiehdotuksesta annetuissa mietinnöissä korostettiin, että tuottajilla tulee olla oikeus myös positiivisen arvon omaavan jätteeseen.<sup>329</sup>

Ympäristövaliokunnan kannanoton mukaan tuottajavastuujakeiden ohjaaminen tuottajien järjestelmiin parantaa myös mahdollisuuksia kattavaan jätekirjanpitoon, jonka perusteella Pirkanmaan ELY-keskus tuottajavastuun valvovana viranomaisena raportoi komissiolle. Kumotun jätelain aikana ongelmana oli se, ettei tuottajavastuujärjestelmien ulkopuolelle päätyneitä jätteitä saatu myöskään säädösten mukaisen raportoinnin piiriin.<sup>330</sup> Pirkanmaan

---

<sup>327</sup> PeVL 58/2010 vp - HE 199/2010 vp, valiokunnan kannanotot, perustelut koskien lakiehdotuksen 47 §:ää. Ks. myös. YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp, jonka säännöstä koskevissa yleisperusteluissa ympäristövaliokunta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanoton esitti ehdotuksen säännöksen tarkistamisesta nykyiseen muotoonsa.

<sup>328</sup> HE 199/2010 vp, s. 95. Ks. myös YmVM 4/2004 vp — HE 152/2003 vp, yleisperustelut, tuottajavastuu ja kilpailu, jossa ympäristövaliokunta korosti, että tuottajille tulisi taata velvoitteidensa toteuttamiseksi täydet oikeudet tuottajavastuun alaiseen materiaaliin jätteen haltijan luopuessa tuotteesta.

<sup>329</sup> Ks. YmVM 23/2010 vp - HE 199/2010 vp, yleisperustelut, kielto vaikeuttaa tuottajan järjestämää jätehuoltoa ja TaVL 30/2010 vp - HE 199/2010 vp, perustelut, vaikeuttamiskielto.

<sup>330</sup> HE 199/2010 vp, s. 42.

ELY-keskuksen oikeutta tiedonsaantiin myös muilta kuin tuottajavastuun piiriin kuuluvilta toimijoilta parannettiin jätelain uudistuksen yhteydessä JäteL 122 §:ään otetulla lisäyksellä.<sup>331</sup>

Toimivaltainen valvontaviranomainen, jona tuottajavastuuta koskevien säännösten osalta toimii JäteL 25 §:n nojalla Pirkanmaan ELY-keskus, voi JäteL 126 §:n perusteella kieltää säännöksen vastaisesti menettelevää muuta toimijaa jatkamasta tai toistamasta säännöksen vastaista menettelyä. Kiellon tehosteena viranomaisen tulee käyttää JäteL 129 §:n mukaisesti uhkasakkoa, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. JäteL 100 §:n nojalla jätteen ammattimaisesta keräyksestä on tehtävä ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle JäteL 142 §:ssä tarkoitettuun jätehuoltorekisteriin merkitsemistä varten. Edellä tarkoitettua jätehuoltorekisteriä ylläpitävät JäteL 142.1 §:n 2 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Ilmoitusmenettelyssä kerättyjä tietoja voidaan käyttää hyväksi keräys-toiminnan valvonnassa.<sup>332</sup> Käytännössä myös tuottajien rooli säännöksen vastaisen menettelyn valvonnassa lienee merkittävä, koska heillä on ajantasainen tieto siitä toimiiko muu jätteiden kerääjä yhteistoiminnassa heidän kanssaan vai ei.

Kuten todettu, säännöksessä ei oteta kantaa yhteistoiminnalta edellytettävään muotoon tai laajuuteen. Näin ollen yhteistoiminta yhdenkin tietyn tuottajavastuualan tuottajan kanssa oikeuttanee perustamaan rajoittamattomasti keräys- ja vastaanottojärjestelmiä tietyn tuottajavastuualan käytöstä poistetuille tuotteille. Toisaalta perusteltu lienee kysymys koskien sitä, voiko säännöksessä tarkoitettu muu toimija kiertää tuottajille turvatuun etuoikeuden jätehuollon järjestämiseen hankkiutumalla tuottajavastuulliseksi toimijaksi, eli käytännössä saattamalla markkinoille tuottajavastuun alaisia tuotteita saadakseen oikeuden kerätä vastaavia tuotteita kun ne poistetaan käytöstä. Kysymyksen ratkaisemisessa avainasemassa lienee tulkinta siitä, mikä toiminta katsotaan JäteL 48 §:ssä tarkoitettuna mukaisesti ”ammattimaiseksi markkinoille saattamiseksi”. Ammattimaisuutta ei ole sen enempää jätelaissa kuin sen esitöissäkään avattu.

---

<sup>331</sup> Jätekirjanpidon kattavuudella on merkitystä laskettaessa edellä luvussa 3.6 määriteltyjen määrällisten vaatimusten saavuttamista. Tuottajien oikeusaseman kannalta on tärkeää, että laskennassa otetaan huomioon myös muiden toimijoiden keräämät tuottajavastuun alaiset käytöstä poistetut tuotteet.

<sup>332</sup> HE 199/2010 vp, s. 121.

### 4.3 Tuottajan määrällinen oikeus

Edellä luvussa 3.6 todetun mukaisesti tuottajan ensisijainen vastuu koskee JäteL 46.2 §:n mukaisesti tuottajan Suomen markkinoille saattamia tuotteita ja toissijainen vastuu tuottajan markkinaosuuteen nähden kohtuulliseksi katsottavaa osuutta muista vastaavista tuotteista. Jätelain nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa tuottajille on kuitenkin asetettu vaatimus järjestää jätehuolto niin, että asetuksissa asetetut määrälliset vaatimukset saavutetaan. Jätelain 46.2 §:ssä on siis määritelty tuottajan määrällinen vastuu, jonka lisäksi tuottaja on sidottu jätelain nojalla annetuissa tuottajavastuualakohtaisissa asetuksissa säädettyihin määrällisten vaatimusten saavuttamiseen. Jotta tuottaja voisi täyttää määrällisen vastuunsa eli vastata markkinaosuuttaan vastaavan tuotemäärän jätehuollosta olisi sillä käytännössä oltava myös ensisijainen oikeus näiden käytöstä poistettujen tuotteiden haltuun saamiseen. Voidaanko tuottajan määrällisestä vastuusta johtaa tuottajan määrällinen oikeus, eli oikeus järjestää jätehuolto markkinaosuuttaan vastaavalle määrälle käytöstä poistettuja tuotteita?

Edellä on tarkasteltu tuottajan oikeutta suhteessa jätteen haltijaan ja muihin jätehuollon toimijoihin. Kuten on todettu, jätteen haltijalla ei ole velvollisuutta luovuttaa käytöstä poistamaansa tuottajavastuun alaista tuotetta tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Muut toimijat eivät kuitenkaan saa ilman yhteistoimintaa tuottajan kanssa kerätä tuottajavastuun alaista jätettä, eli tuottajalla on muihin jätehuollon toimijoihin nähden ensisijainen oikeus vastuulleen kuuluvaan jätteeseen. Tuottajien keskinäisistä oikeuksista ei jätelakiin kuitenkaan ole otettu nimenomaisia säännöksiä. Tuottajan määrällisellä oikeudella on merkitystä etenkin niillä tuottajavastuualoilla, joilla jättemateriaalilla on viimeistään käsittely- ja tuotteistus-toimenpiteiden jälkeen positiivista raaka-ainearvoa, ja joilla toimii useita tuottajayhteisöjä tai tuottajavastuujärjestelmiä.<sup>333</sup> Toisaalta tuottajan määrällisellä oikeudella on merkitystä myös tuottajille kohdistettujen määrällisten vaatimusten saavuttamisessa.

Tuottajien ja tuottajayhteisöjen yhteistyötä koskevassa JäteL 65 §:ssä valtioneuvostolle on säädetty mahdollisuus velvoittaa tietyn tuoteryhmän tuottajat ja tuottajayhteisöt yhteistoimintaan, muun muassa sellaisten rinnakkaisten jätehuoltojärjestelmien poistamiseksi, jotka haittaavat tuottajavastuujärjestelmien yleistä toimivuutta. Vaikka säännöksellä on sen perustelujen mukaan haluttu turvata ennen kaikkea loppukäyttäjän oikeuksia, ei sen sana-

---

<sup>333</sup> Tässä tuottajavastuujärjestelmällä viitataan yksittäisen tuottajan järjestämään vastaanottoaikojen verkostoon.

muoto ainakaan estä yhteistoimintaan velvoittamista myös määrällisten oikeuksien turvaamiseksi.<sup>334</sup> Toiseksi tuottajien määrällisten oikeuksien kannalta merkittävässä roolissa on myös tuottajien järjestämää vastaanottopisteiden verkostoa koskeva vaatimus. JäteL 49 §:n ja sen perusteluiden mukaisesti lähtökohtana on se, että vaadittavan vastaanottopisteiden verkoston laajuusvaatimus on samanlainen kaikille saman tuottajavastuualan tuottajille. Vaikka koko maan kattavan vastaanottopisteiden verkoston vaatimusta on arvosteltu ankaraksi yksittäisten tuottajien näkökulmasta, on se merkityksellisessä roolissa sellaisten tilanteiden estämiseksi, joissa tuottaja voisi täyttää määrälliset vastuunsa järjestämällä vastaanottopaikkoja vain esimerkiksi suurissa kaupungeissa.

Jätelakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa on tuotu esiin tuottajavastuujärjestelmien ongelmana se, etteivät jätehuollon kustannukset jakaudu eri tuottajayhteisöjen välillä, eivätkä myöskään tuottajayhteisöjen sisällä aina tasapuolisesti. Lakiin ei perustelujen mukaan kuitenkaan haluttu ottaa valmistelun yhteydessä tarkasteltuja niin sanottuja clearing -järjestelmiä koskevia säännöksiä<sup>335</sup>, vaan ongelma jätettiin tuottajien ja tuottajayhteisöjen vapaaehtoisesti ratkaistavaksi.<sup>336</sup> Edellisestä ja nimenomaisten säännösten puuttumisesta voitaneen päätellä, että myös tuottajien määrällisen oikeuden toteutuminen on haluttu jättää ensisijaisesti tuottajien keskinäisesti ratkaistavaksi. Työn laajuuden puitteissa ei ole mahdollista tarkastella lähemmin mahdollisia keinoja, joilla tuottajien määrällinen oikeus voitaisiin turvata. Ongelman merkitys kuitenkin voi kasvaa, mikäli muut jätehuollon toimijat edellä kuvatun tavoin hankkiutuvat tuottajavastuullisiksi toimijoiksi ilmeisen keinotekoisilla järjestelyillä tavoitteenaan saada haltuunsa tuottajavastuun alaista jättemateriaalia liiketoimintamielessä.

---

<sup>334</sup> HE 199/2010 vp, s. 103.

<sup>335</sup> Kautto ym. ovat raportissaan esitelleet niin sanottuja Clearing house -järjestelmiä ja arvioineet niiden soveltuvuutta Suomen tuottajavastuuseen, ks. tarkemmin Kautto ym. 2009, s. 20–27.

<sup>336</sup> HE 199/2010 vp, s. 38.

## 5 Johtopäätökset

Yksi jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteista oli selkeyttää ja täsmentää tuottajavastuun piiriin kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuollon järjestämiseen liittyviä vastuita ja oikeuksia. Tuottajavastuuta koskevia säännöksiä jäsenneltiin ja muotoiltiin uudelleen, mutta keskeisiltä osin tuottajien velvollisuudet säilyivät ennallaan. Merkittävin muutos vastuiden osalta oli pakkausten siirtäminen kokonaan tuottajavastuun piiriin. Lisäksi tuotteiden jakelijoiden ja tuottajien välistä vastuunjakoja sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä käytöstä poistettujen ajoneuvojen renkaiden jätehuollossa selkeytettiin vastaavalla tavalla kuin jo kumotun jätelain aikana oli säädetty kannettavien paristojen ja akkujen osalta.<sup>337</sup> Tuottajien osalta jakelijoiden vastuun laajentaminen merkitsee noutovelvollisuutta aikaisempaa useammasta vastaanottopisteestä.

Myös tuottajayhteisöjä koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että tuottajayhteisöihin ei enää saa kuulua muita kuin tuottajia (JäteL 62 §). Muutoksella pyrittiin osaltaan parantamaan tuottajien määräysvaltaa tuottajayhteisöissä, ja siten varmistamaan tuottajavastuuta koskevien säännösten toteutuminen käytännössä. Säännökset koskien tuottajayhteisöjen perustamista (JäteL 62 §), tuottajayhteisöjen toimintaa (JäteL 63 §) ja tuottajien ensisijaista oikeutta järjestää vastuulleen kuuluvien tuotteiden jätehuolto (JäteL 47 §) pyrkivät kaikki osaltaan varmistamaan tuottajavastuujärjestelmien toimivuutta. Kuten tutkielman johdannossa ja jätelakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, tuottajien ensisijainen oikeus jätehuollon järjestämiseen tulisi olla peruslähtökohta.

Sääntelytasolla tuottajien ensisijaisen oikeuden vastuulleen kuuluvaan jätteeseen turvaisi tehokkaimmin jätteen haltijalle asetettu velvollisuus luovuttaa käytöstä poistettu tuottajavastuun piiriin kuuluva jäte tuottajan järjestämään vastaanottoon. Luovutusvelvollisuutta ei jätelakiin kuitenkaan romuajoneuvoja lukuun ottamatta sisällytetty sen heikkoon valvottavuuteen vedoten. Jätteen haltijan disponointivallan rajoittamisen sijaan jätelaissa päädyttiinkin rajoittamaan jätehuollon muiden toimijoiden oikeuksia. Edellä mainitun JäteL 47 §:n nojalla muut toimijat saavat kerätä tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita lähtökohteisesti vain yhteistyössä tuottajan kanssa. Säännöksen käytännön toteutuminen edellyttää riittävää valvontaa, ja tehokkaita puuttumiskeinoja säännöksen vastaisen toiminnan kieltä-

---

<sup>337</sup> Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden vastaanottoa jakelijoiden toimipisteissä on edelleen tarkennettu keväällä annetussa hallituksen esityksessä jätelain muuttamisesta (HE 16/2014 vp), joka tulee voimaan kesän 2014 aikana.



miseksi. Riittävä valvonta taas edellyttää eri valvonta- ja lupaviranomaisten välistä aktiivista yhteistyötä. Käytännössä säännöksen toteutumisen valvonta edellyttäneen myös tuottajien aktiivisuutta, sillä heillä on ajantasainen tieto siitä, toimiiko muu jätteiden kerääjä yhteistoiminnassa heidän kanssaan vai ei.

Perusteltu lienee myös edellä esitetty kysymys koskien sitä, voiko JäteL 47 §:ssä tarkoitettu muu toimija kiertää tuottajille turvatun etuoikeuden jätehuollon järjestämiseen hankkimalla tuottajavastuulliseksi toimijaksi. Käytännössä siis saattamalla markkinoille tuottajavastuun alaisia tuotteita saadakseen oikeuden kerätä vastaavia tuotteita kun ne poistetaan käytöstä. Kysymyksen ratkaisemisessa avainasemassa lienee tulkinta siitä, mikä toiminta katsotaan JäteL 48 §:ssä tarkoitetun mukaisesti ”ammattimaiseksi markkinoille saattamiseksi”. Kuten todettu, ammattimaisuutta ei ole sen enempää jätelaissa kuin sen esitöissäkään avattu. Tuottajan ensisijaisen oikeuden varmistamiseksi olisikin tärkeää, että tuottajan määritelmää tarkennettaisiin erityisesti ammattimaisuuden suhteen.

Tuottajan määritelmä on muutoinkin olennainen tuottajavastuun toteutumisen kannalta. Kuten luvussa 3.4 tuotiin esille, jäävät Suomen ulkopuolelta etämyynnin välityksellä suoraan kuluttajille myydyt tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuotteet pääsääntöisesti tuottajavastuun ulkopuolelle ja näin kotimaisten tuottajien kustannusvastuulle. Koska hallituksen esityksen HE 16/2014 mukaan viranomaisten toimivallan puute estää uudelleenlaadittuun SER-direktiiviin sisältyvän, ja sen perusteella kansalliseen jätelakiin lisättäväksi ehdotetun valtuutettua edustajaa koskevan sääntelyn ulottamisen muille tuottajavastuualoille, tulisi tuottajan määritelmien yhdenmukaistamista edellyttää tehtäväksi tuottajavastuualakohtaisiin direktiiveihin. Tuottajavastuuvaihtojen jakautuminen lain tarkoittamalla tavalla tuottajien kesken edellyttää yleisestikin kaikenlaisen vapaamatkustamisen poistamista, mihin on pyritty vaikuttamaan jätelakiin otetuilla laiminlyöntimaksua koskevilla säännöksillä.

Edellä todetun tavoin tuottajan oikeus vastuulleen kuuluvan jätteen jätehuollon järjestämiseen on uudessa jätelaissa pyritty turvaamaan suhteessa muihin jätehuollon toimijoihin. Määräämisvallan ja omistusoikeuden siirtyminen edellyttää kuitenkin yleensä jätteen konkreettisen hallinnan siirtymistä. Näin ollen tuottaja lähtökohtaisesti saa määräysvallan ja omistusoikeuden jätteeseen vasta silloin, kun jäte on luovutettu tuottajan järjestämään vastaanottopaikkaan, tai luovutettu tuottajan lukuun toimivalle jätteenkuljettajalle. Siksi tuottajan ja jätteen keräystoimintaa harjoittavan itsenäisen toimijan tai käytöstä poistettuja

tuotteita JäteL 56 §:n nojalla vastaanottavan jakelijan välisellä yhteistoimintasopimuksella on merkittävä rooli määräysvallan ja omistusoikeuden siirtymisen kannalta.

Käytöstä poistetun tuotteen haltijan oikeusasemaan tuottajavastuusääntely ei edellä todetun tavoin merkittävästi vaikuta. Jätteen luokittelu ei muuta aineen tai esineen omistusoikeutta, eli jätteen haltijalla on omistusoikeuden nojalla lähtökohtaisesti oikeus, sikäli kuin rajoituksia ei lainsäädännössä ole asetettu, vapaasti käyttää ja hyödyntää jätettä sekä päättää sen luovuttamisesta ja luovuttamatta jättämisestä muille toimijoille. Vaikka luovutusvelvollisuudesta ei tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätteiden osalta ole säädetty, on jätteen haltijan käyttövapautta muuten merkittävästikin rajoitettu ympäristön ja terveyden suojelun nimissä. Merkittävimmät rajoitukset ovat johdettavissa jätteen hylkäämisen ja hallitsemattoman käsittelyn kiellosta sekä roskaamiskiellosta. Lisäksi jätteen haltija on niin sanotun positiivisen laissa asetetun toimimisvelvoitteen nojalla jätehuoltovastuussa. Jätteen haltijan jätehuoltovastuu lakkaa, ja kaikki oikeudet ja velvollisuudet jätteeseen siirtyvät tuottajalle vasta, kun jätteen haltija luovuttaa käytöstä poistamansa tuotteen jätteenä tuottajan JäteL 49 §:n nojalla järjestämään jätehuoltoon.

Tutkielmassa pyrittiin selvittämään myös tuottajien keskinäisiä oikeuksia jätteeseen. Olenainen kysymys on se, voidaanko tuottajan määrällisestä vastuusta johtaa tuottajan määrällinen oikeus, eli oikeus järjestää jätehuolto markkinaosuuttaan vastaavalle määrälle käytöstä poistettuja tuotteita. Tuottajan määrällinen oikeus on merkityksellinen kysymys etenkin niillä tuottajavastuualoilla, joilla jättemateriaalilla on viimeistään käsittely- ja tuotteistus-toimenpiteiden jälkeen positiivista raaka-ainearvoa, ja joilla toimii useita tuottajayhteisöjä tai tuottajavastuujärjestelmiä. Toisaalta tuottajan määrällisellä oikeudella on merkitystä myös tuottajille kohdistettujen määrällisten vaatimusten saavuttamisessa. Jätelakiin ei kuitenkaan otettu sen enempää tuottajien keskinäisten vastuiden jakamista koskevia säännöksiä, kuin tuottajien keskinäisiä oikeuksiakaan koskevia säännöksiä.<sup>338</sup> Määrällisen oikeuden toteutuminen on siis jätetty tuottajien keskinäisesti ratkaistavaksi. Jätteisiin liittyvien varallisuus oikeudellisten arvojen kasvaessa voitaneen perustellusti kysyä, onko vapaaehtoiseen sopimiseen käytännössä edellytyksiä. Tuottajien määrällinen oikeus ja keinot sen toteuttamiseksi olisivat mielenkiintoinen erillisen selvityksen aihe.

---

<sup>338</sup> Tuottajayhteisöissä tosin velvoitteet on jaettava JäteL 63 §:n nojalla tuottajien kesken tasapuolisesti toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen.

Kaiken kaikkiaan jätteen positiivinen arvo tuo uudenlaisia kysymyksiä jätehuollon sääntelykenttään. Tuottajavastuuta koskeva sääntely on kehitetty aikana, jolloin jätteiden kierrätys oli vielä vähäistä, eikä uusioraaka-aineilla ollut yhtä suuria markkinoita kuin nykyään. Uudessa jätelaissa jätteeksi luokittelun päättymistä koskevalla sääntelyllä on merkitystä myös tuottajavastuun kannalta, sillä jättesääntelystä vapautuminen merkitsee uusiotuotteen, -materiaalin tai -aineen vaihdannan helpottumista ja arvon nousua. Jätteiden materiaaliarvon noustessa tuottajavastuujärjestelmien merkitys jätehuollon sääntelykeinona vähenee, sillä jätteelle riittää ottajia ja jopa ostajia sen arvon vuoksi muutenkin.

Voidaankin kysyä, onko tuottajavastuuta koskeva sääntely edes tarpeellista sellaisten tuotteiden osalta, joilla on positiivinen arvo, ja joiden jätehuolto hoituisi myös markkinaehtoisesti. Toisaalta jätteen arvo on riippuvainen raaka-aineiden maailmanmarkkinahinnoista, jotka taas seuraavat yleisiä taloussuhdanteita. Jätteillä on myös yleensä arvoa vasta suurempina erinä käsittely- ja tuotteistustoimien jälkeen. Keräys- kuljetus- ja käsittelyjärjestelmät taas vaativat investointeja. Jätehuollon vastuunjakoa koskeva sääntely on perusteltua kuitenkin ympäristöperusoikeuden toteutumiseksi, sillä se edellyttää, että toimiva jätehuolto on turvattu kaikissa tilanteissa.

Sitä, kuinka hyvin uusi jätelainsäädäntö on käytännössä vastannut sille tuottajavastuun osalta asetettuja tavoitteina, on vielä vaikeaa arvioida, sillä laki on ollut voimassa vasta vähän aikaa. Lisäksi monet säännökset eivät vielä ole edes astuneet voimaan johtuen pidennetyistä siirtymäsäännöksistä. Eduskunta edellytti jätelain hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa, että hallitus säätää asetuksilla riittävän kunnianhimoiset tuottajavastuujätteen kierrätystavoitteet ja seuraa niiden sekä lain tavoitteiden toteutumista.<sup>339</sup> Ensimmäinen ympäristöministeriön selvitys jätelain toimivuuden arvioinnista on tehty yhdyshallituksen jätteen kierrätyksen ohjaavien säännösten osalta.<sup>340</sup> Ympäristöministeriö jatkaa jätelain toimivuuden arviointia muiden säännösten, eli myös tuottajavastuusäännösten osalta.<sup>341</sup> Toimivuuden arvioinnissa selvinnee, miten tuottajan oikeuden parantamiseen tähtäävät säännökset ovat käytännössä vaikuttaneet. Vaikka tuottajan oikeuksia vastuulleen kuuluvaan jätteesseen on parannettu, eivät oikeus ja velvollisuus kuitenkaan kaikilta osin vielä kulje käsi kädessä.

---

<sup>339</sup> EV 360/2010 vp - HE 199/2010 vp.

<sup>340</sup> Selvitys on valmistunut toukokuun 2014 alussa, ja on julkaistu ympäristöministeriön raportteja -sarjassa (12/2014).

<sup>341</sup> Ympäristöministeriö 2014.